清代之監察制度論

曾紀蔚著

清代之監察制度論

著作者 曾紀蔚

出版所 興甯書店

出售所 全國各大書局

出版日期 民國二十年六月

每冊 六角

庭訓

廿載而還，水火相息，其在易卦，曰鼎曰革，夫革去故，而鼎取新，取新而當，易故而明，則爲元吉之象，蓋吾國舊有良制焉，曰御史持憲，曰刺史察州，曰督郵監縣，二千年來，名號有更，而其制無廢。　先總理孫公，特於三權之外，設監之一權者，深知其意也。然今實績未彰，泯棼滋甚，斯豈變而無制之咎，乃賢愚失序之效耳。嘗欲取清代都察院故實，加以論列，以當借鑑。日月逾邁，汗青無期。大兒蔚，專攻政學，遽以謏聞，撰次此書。頃自上海，呈槁請訓。余半生錄錄，一事無成，疇昔之意，都已盡矣，復何言哉！復何言哉！第余職爲今之巡察，適當古之督郵。行部八月，雖未順天氣以成嚴霜之誅，然使車所至，官吏咸有戒心，豪猾不敢犯法。此制之利於民，余驗之矣。兒書其試災梨，倘於將來之治平，能有塵露之助則余之厚望也。大雅君子，幸教正之！中華民國十九年七月一日，廣東南區巡察曾傳經書於瓊州巡次。

清代之監察制度

自序

自中原鼎革，百度更新。革命高潮，一蕩靡極。既振耀夫東南半壁，復被澤天窮島邊疆。典章文物，多所變易。若以昔之帝制而內閣而委員制也，若採民主集權原則以代君主集權也，若法律上性別之不平等儕於平等也。何一非政治昭蘇之明證？惟政治制度之所以嬗變者，固有感夫舊日制度之未臻郅善，而方有改革之倡言。惟改革云者，亦非盡抹視昔日之典制。其中之足爲今世法者，亟宜視如拱璧，悉爲珍存。論語曰：『殷因于夏禮所損益，可知也。周因于殷禮所損益，可知也。其或繼周者，雖百世可知也。』觀於今日中央政府五院之設，益信而有徵矣！五院之名，捨立法行政司法之習見於今日國家政制外，他若考試院除於一二先進國家採置於一部之內，鮮有視爲中樞政府之一者。猶以監察院爲奇偉，論其設制，外無例喻，捨淵央古籍，殆無以徵之。然 先總理於三民主義中，一再贊譽監察制者，不無深遠廣博之意存焉！夫監察二字，古稱都察。始於三代，行於歷朝。至亡清而大備。都察

爲制，維嚴維密。御史之行，若冰若霜。前此政治之澄清，官方之端正者，御史之設，不無宏偉之功！即今日監察院委員之言劾，亦莫不具絕大之效果。余嘗研究清代監察制，萃薈叢書，成一家言。迺探討歷代都察制之沿革，而歸治清代都察制之組織，地位，職權，工作，人選，俸給及其當時之吏治，而殿以拙見，以爲結論。明其致用，考其得失。不獨可闡我國固有之政制，抑可以爲今日之借鑑！古人有之：『前事不忘後事之師者』其在此歟？余作是書，多半此旨。抑有進者，宋劉荀不得已而作『明本』，意在思源。今之監察制度，其源爲古之都察，治監察學者，其得忽其本而趨其末乎？是卷之成，得名流碩學之贊助實多。如承羅隆基先生之指示，曾晚歸先生之題字，家君之庭訓。凡諸碩者，啓廸多方，感篆無己，于此，特表無限之謝意！

本書之成，期不數月，取材用字，間有未週，魯魚豕亥，謬錯難免，大雅君子，苟有進而教之，則幸甚矣！

清代之監察制度

著者曾紀蔚謹識
十九年四月脫稿
二十年六月付版

目錄

目錄

清代之監察制度

第一章

導言 夫政府之目的，總不外謀全民之福利，遠溯我國古代之君主，及羅馬帝國時代之政府，其形式雖爲獨裁，然其最終目的，皆以人民利益爲依歸。英儒幾爾士之[一]論中國文化，有謂吾國政治制度，形雖獨裁，而運用則極平民。[二]梁任公述中國政治思想，亦歷引古代存在之制度，與先哲之理論，而證明先人言政，莫不重民。良以我國古代政治，雖不由民，然尚能爲民也。古代羅馬帝國，其政府之設施，靡不以人民之福利爲前提，如道路之修築，糧食之接濟，公共建築之興建，俱爲彰彰之史蹟。[三]惟政府之爲物，目的固爲重要，而政府之運用，猶爲首圖。猶病者之求愈其疾也，鍼刀治療，固爲一法，藥服治療，亦爲一法，雖其終點有所相同，然其治療之手術，則以輕重痛苦而各異。[四]政府之運用，何獨不然？麥克維利氏之主以武力而達到國家勢力擴充之目的，與夫阿卜氏Abbot之讚美古代羅馬以文化而擴充勢力者，[五]其目的固無軒輊，而其所取之途徑則大有逕庭之別焉！可見政府之運用，其重要良

不讓夫政府之目的，而政府行政之運用，其條件不外乎兩端，曰積極的Positive與消極的，Negative二者俱以敏捷及經濟為準繩。即運用政府之官吏，從積極言，宜為民謀種種之福利，從消極言，宜為民解除種種之弊害，然政治之健全，其道不盡在于除弊，此理固無得否認，然不先除弊，何以興利？不先遏止一切弊竇，實無足以保障任何興利之事；是以政府之運用，消極與積極之手段相輔而成，乃為萬國新舊政制不易之常軌。在我國盛衰之覘，古有國家諍臣之審，在歐美憲政之成，每有觝衡之律，以為此種消極之工作之消長，足為一國治亂之分，而運用政權之官吏之良劣，胥賴乎消極之相反與相輔。我國政治，五千年來，于積極方面，少有設置，而消極之防範，則備極週全。即以糾正官邪，察彈吏目之御史而論，秦漢已具雛形，史稱孫叔通新定禮儀，以御史執法舉不如儀者，輒引而去者，良有以也！當時例御史為風霜之任，彈糾不法，百僚震恐者，其嚴肅可想而知矣！迨夫晉代，雖風教頹廢，然御史之制，仍克以存。晉書『傅元天性峻急，每有奏劾，或值日暮，捧

白簡不寐侍旦」之風，良足以凜其氣節矣！隋初移長安城，亦造御史臺，奉行舊制，少有更改(八)。其後唐代勃起，御史制度，異常發達，太宗之世，始有裏行之名，高宗之時，又有內供奉及裏行官之設，雖非正官，然其制度之興盛，殆可以空前譽之矣！(九)宋仍唐制，設御史大夫等職(十)。元初，亦制御史臺，掌糾察百官善惡，政治得失。明初，太祖吳元年，設御史臺，左右御史大夫，御史中丞，又有侍御史，治書御史，殿中侍御史，經歷，都事，照磨，管勾，監察御史，譯事，引進使，洪武十年七月，詔遣監察御史巡按州縣。此實爲日後清室設立各道監察御史之先河。洪武十三年，罷御史臺。十五年，改爲都察院(十一)。清室己駐，大致一仍其舊，惟就良改惡，畧事改更：如六科給事中之併于都察院也，如改明十四道監察御史爲十五道也，如順治十八年時之停止明遺制度之各省巡按御史也，巡江御史也，巡視屯田御史也，康熙初年之廢止茶馬御史也，如雍正三年之添設各省巡察以督捕盜賊也(十二)，俱爲略事更改明制之例。然整個精神，仍相嬗遞，統觀我國歷代政制，其于消極方面之防範

，莫不斤斤是求，而于清代一世，其制得稱大備，官邪被震，民瘼得求。于三百年間，政治之得失，秩序之維持，御史制度，不無宏偉之功，此治我國古代政治者不容或忽視者。抑有進者，我國歷代政制，時有興廢，而都察制度，則歷世相嬗，無一或止，其一貫之設置，活動之效果，史不絕書。即今日之治行政學者，每有主張行政中央機關，Central Bureau Of Administration以爲管理官吏而設者，其功用中，亦有類似此項都察制度攷察之精神。近如美國之吏治院，英國之財政部之調查行政各部人員之舉，亦約具我國舊日都察制度之意味。然歐美國家，其官吏之撤任，每可由選民行使其法賦之罷免權，Recall 其視我國之官吏，僅受御史及其同僚之彈劾者似勝一籌矣！然歐美各國，本榜民治之幟，宜其人民有直接罷免官吏之舉。而我國舊日素爲專制之局，宜以彈劾官吏之事，委諸政府之另一機關，然其爲民之精神，始終一貫，是又未嘗不可以自負者也！顧論者每每謂此項都察制度，實爲當時帝皇之耳目，喻之爲帝皇之爪牙。然此種立論，未免言之過甚，蓋中央集權之國

家，大權中集，舉凡官吏之得失，捨人民能直接感覺外，在朝君主，罔能週察其下闔？故宜有一專門之機關，以爲代勞。美儒威洛貝氏 Willoughby 最近提倡之行政中央機關，以代行政元首之勞，總成一切，其精神之所在，得無類此？故吾人于昔日制度，須具該時代之同情心，庶是非得顯，眞理得求，嚮使吾人己具此項之同情心[十四]，而欲研究一制度之實況，而思有以仿效，則心須先明其過去之歷史，察其當時之環境，審其得失所在，庶無南橘北枳之譏！誠如西利教授 Prof. Seeley 所謂：歷史者，政治之根，政治者歷史之果。[十五]捨此棄彼，不特本末倒置，抑非治學之道也。方今我國革命底定，國民政府，胥有五院之設，其中三院，一如歐美之行政，立法，司法機關。較可異者，即爲考試院與監察院耳，而考試院又與美之吏治院相彷彿，寔監察院之設立，外無例喻，論其性質，大抵猶似舊日都察院之制度。故今日之研究監察院者，亦不能不顧及舊日之都察院。清代之例，至爲週詳，苟能窮其所掌，明其得失，以供今日之前車，以資今日之借鏡，歷史政治因果之說，其非斯乎？其

非斯乎？

註(一) Giles: Civilization of China P,4,

(二)梁任公：先秦政治思想史前論第三章

(三)Abbot: Roman Politics: Ch. on Cases of Paternalism

(四)Machiavelli: The Prince (Translated by N,H,Thomson) Oxtor d at the Clarendon Press1913 Ch,3 on Mixed Princedoms

(五)Abbot: Roman Politics

(六)(七)(八)(九)(十)十一　閱古香齋新刻袖珍淵鑑類涵卷八十八：御史臺總載編（1）

十二　清通志卷六十五都察院章中按語

十三　P.C. Hieh: The Government Of China (1644—1911) The John Hopkins Press 1925 P.P.88

十四何炳松：中古歐洲史，商務印書館出版，第一章概論

十五 Leacock: Elements Of Political Science P,6

第二章

都察之意義及其沿革

都察者，視察政治之良劣，糾其舛誤之意也。通常官吏，每一入仕途，以環境關係，致其言行，輒有狃于特殊之習俗，或以一時之疏忽，而遂失爲政之本旨者。其運用政治之結果，遂每有舛誤而不自覺。良以此等弊端之醞釀，苟不加以消極之限制，則不特官吏自身感其措施之失當，抑舉國生民，亦必蒙莫大之損害也。是以有都察機關之組織，都察官吏之設置，用以代百勞一身之元首，而遍察一切官吏之行動，以期官吏之中，行無謬悖。以期政治現象，呈其清澄。惟我國歷代都察官吏之意義，並不僅局限于此點：若禮記『左史記言，右史記事』者，洵爲御史之原始意義。何則？蓋御者，帝者之意，史者，歷史家也。綜而釋之，御史者，帝皇之史臣也，其視以上之意義，誠有天壤之別！即清代之都察官而論，其意義固不限于視察政治之一端，若直言奏諫舉凡一切國計民生事，實具參與立法之精神。若偕刑部，大理寺，形成三法司而讞獄者，是直具司法之威權。㈠然則

，都察者，（即御史）其意義爲視察政治之良劣，而糾正之者。得無掛一漏萬之譏乎？曰：不然。歷代御史，其職權儘有不同，而其成立之最基本原則。無非從『視察糾劾』一處爲出發點。㊁而旁他意義，猶數學中之可變數，Variables依其環境而變化。獨『視察糾劾』一意義，則秦漢以還，歷世相習，靡有更改，猶數學中之不變數也。Constant不觀乎周官御史所掌，如贊冢宰，以出治令，是爲後世御史司憲之先河。春秋戰國，秦趙澠池之會，命御書事，淳于髡亦曰，御史在後，執法在旁。㊂秦漢御史大夫，雖其所掌，爲副丞相等，即丞相有闕，都御史得以次遷，爲三公任，位至顯而責至重也，然猶掌在丞風化，典法度。㊃三國時代，魏文帝黃初二年，又置治書執法，掌奏劾㊄晉因漢以中丞爲臺主，與司隸分督西僚，自皇太子以下，無不糾劾。㊅宋書『御史中丞，掌奏劾不法。……』梁亦有御史臺，初建置大夫，天監元年，方曰中丞，置一人，掌督百司。㊆北齊有御史臺，掌糾察彈劾。隋代御史臺，亦掌糾劾。唐代御史，至爲頂盛，唐六典之所載，俱爲糾舉百僚，推鞫獄訟。

宋代御史臺，亦掌糾察官邪，肅正綱紀，大事則廷辨，小事則奏彈。遼，金，兩代，御史均掌糾察朝儀，彈劾官邪，勘鞫官府公事。元代御史，俱掌糾察百官善惡，政治得失。明代御史，亦糾彈不法，奏劾官邪，其科道之制，尤爲特異！清季之世，御史之意義，尤重督察，奏彈不法，寵臣翟如榮祿李鴻章等，俱曾受御史之參劾者，其嚴厲可想而知矣！⑹統觀歷代之制，都察之意義雖有多種，然皆莫能越夫糾察之範圍，故曰都察者，視察政治之得失，而有以糾正之者，良有以也。

御史之制，始于上古，垂于後世。三代之時已有御史之名。⑸若御史中士，御史下士，皆明見于周官，謂其掌贊書，而授法令。（卽王有命，則贊爲之辭，寫其理之法令命，來受者卽授之。）戰國之世，秦趙澠池之會，各命御書其事，是皆御史原始之意義，掌記載之職責，非淸任可比也。秦以御史監察郡縣，有御史大夫，御史中丞，給事中，御史柱下史，監察御史等職。漢以孫叔通之新定禮儀，以御史爲執法，舉不如儀者，後始開御史爲糾察責守之端。漢御史所居之署曰御史府，或曰御

史大夫寺，或曰憲臺。漢世御史，名目繁多，品秩不一，其上者有御史大夫，御史中丞，其次者，有御史丞，御史中丞，御史中執法，御史內史，治書侍御史，給事中，侍御史，御史主簿，御史屬，御史椽，御史少史，督促漕侍御史，繡衣御史，（直指出討姦猾，治大獄。）監察御史等職。相傳成帝時，御史府吏舍百餘區，井水皆竭。又以府中列柏樹，常有野鳥數千棲宿其上，晨去朝來，號曰朝夕烏烏，去不來者數月，長老異之，後果廢御史大夫爲大司空，時人信爲被廢之徵，見解之幼稚，殊可哂已！後漢有御史中丞，侍御史中丞，治書御史，給事中，侍御史，蘭臺令史，繡衣御史，而御史之任署曰蘭臺寺，此時也，御史不特掌糾察之任，若長督兵討賊，實爲份內事，先是馮緄以御史中丞，將兵督揚州九江諸郡。軍事盛修，以御史中丞，募兵討長沙零陵賊，不一而足。清季督撫之兼副都御史，銜其制，蓋權輿于此矣。⑩三國時，漢有御史中丞，吳有左右御史大夫，中執法，左執法御史，魏有御史大夫，官正御史中丞，治書執法，治書侍御史，給事中，侍御史，督軍糧

御史，督軍糧執法等職。所謂魏治書執法者，掌奏劾，治書御史者，掌律令，吳國之中執法，左執法者，其職權較爲崇貴，當亦即中丞之改名也。魏蘭臺遣二御史，居殿中，察非法者，即後世殿中侍御史之始也。至于御史所居之署，薛夏之言曰蘭臺，爲外臺秘書，爲內閣。此時御史所掌秘籍，已不在禁中矣，故命爲外臺。晉無御史大夫，代以中丞，襲漢制也，惟威望愈尊，禮有加等，故御史機關，有御史中丞，治書侍御史，禁防御史，檢校御史，督運御史，所謂監搜御史者即以御史一人，管殿門外，凡入殿奏事官，須經其搜檢，而後許入，而檢校御史云者，掌行馬之事，猶爲御史職掌中，別開生面者。宋齊梁陳時代，有御史中丞，治書侍御史，給事中侍御史，殿中侍御史，掌舉劾，御史臺曰南司，又曰南臺。（註：王曇首傳載。宋元嘉四年，車駕出北堂，使三更開廣莫門，南臺不肯開，左丞羊元保奏，免中丞傅隆。又袁凱傳：有南臺御史王道隆，沈文季傳，有南臺御史賀咸，則宋齊已有此稱矣）北魏有御史中尉，治書侍御史，中給事三，侍御史，殿中侍御史，檢校御

史，侍中散，侍御史，主文中散，而治書侍御史，宋齊時代，其任稍輕，至梁復重其選，至于侍御史中散，主文中散二官，不見于官氏志，而由此可轉御史，殆亦椽故之屬，如清代之經歷都事歟？北魏之監軍御史，及出使徵兵，與典治喪事者，大抵多沿前代之制，至巡察州郡，雖無專職，然乘亂糺察之者亦有其事矣。（註：高聰傳，稱聰爲幷州吏，再爲御史舉奏。張纂傳：稱纂爲樂陵太守，多所受納，聞御史至，棄郡逃走，是則乘亂糺察之證。）北齊有御史中丞，治書侍御史，給事中，侍御史，殿中侍御史，檢校御史，錄事等官，掌糾察彈劾。後魏北齊之御史臺，曰南臺。後周之世，有司憲中大夫，爲中丞之改名，掌司寇之法，辨國之五禁。給事中，給事中士，司憲上士，司憲中士，司憲下士，其御史臺爲司憲，屬秩官府。隋有御史大夫，治書侍御史，給事中，給事郎，侍御史，殿中侍御史，殿內侍御史監察御史，御史臺主簿，領以爲之貳。至唐復改治書爲中丞，自是而後，大夫即漢魏中丞之職，中丞即漢魏治書御史之職，名雖遞易，而實則無殊也。至漢御史，給

事禁中，號稱近職，故後漢書載：侍御史何敞，上書，疏至，有臣謬預機密之語。嗣後雖代有變更，而蘭臺猶屬內省。自隋煬帝罷直宿之制，于是御史，始專隸外臺矣。唐代有御史大夫，大司憲，左右肅政臺大夫，御史中丞，給事中，侍御史，殿中侍御史，監察御史，御史臺主簿，御史臺錄事，臺院令史，書令史，殿院令史，書令史，察院令史，十道巡按御史，巡傳驛御史，監太倉史，官制之密，可謂遐至——三院之制，猶以異稱。唐前御史，多不受訴訟，所有刑憲，皆由大理操之。永徽中，崔義元爲大夫。始受事。御史知一自劾狀，題告人姓名，或訴訟之事。唐貞觀末年，御史中丞李乾祐，以囚自大理，來往滋其奸，故又案事入法，多爲大理我平反，乃奏于臺中，置東西二獄，以自繫劾，是開後世御史參與司法之端。武后時改爲御史臺，肅政臺，凡置左右肅政二臺，別置御夫中丞各一人，侍御史，殿中監察各二十人，左臺爲察朝庭者。右臺爲巡察郡縣也。時議以右多名流，而左多寒刻。其遷登南省者，右殆倍焉。以其不陵貴故也。二臺迭相糺正，而左加敬憚，龍朔以

後，去肅政之名，但為左右御史臺。（初置兩臺，每年春秋發使，春曰風俗，秋曰廉察，令地官尚書方賓為條例，刪定為四十八條，以察州縣，自載初以後，奉敕乃巡，不每年出使矣。）容宗即位，詔二臺並察京師，資位既等，競為彈糺，百僚被察，殆不堪命。太極元年，以尚書省，悉隸左臺。月餘，右臺復請分綰尚書西行事，左臺大夫竇懷貞，乃表請依貞觀故事，遂廢右臺，而本御史臺官復舊，廢臺之官並隸焉。（其左臺本御史臺也，又別置右臺地，即清代太僕寺是也。本隋長秋監地，武后改為司空，臺移于街北，遂以其地，置右臺。右臺既廢，以其地為御史臺使院。）有大夫一人，中丞二人，侍御史四人，殿中侍御史六人，監察御史十人，主簿一人，內供奉裏行者多正員之半。（註：太宗朝始有裏行之名，高宗朝方置內供奉及裏行官，皆非正官也。開元初又置御史裏行同穆思，恭元謙，呈太一，翟章并為裏使，尋省。建中三年九月，御史臺請置推官二人，常與本推御史，同推覆，奉敕依。）其臺憲故事，官資輕重，則杜易韓琬註記詳焉。五季之世。有御史大夫，

御史中丞，侍御史知雜事，給事中，侍御史，殿中侍御史，監察御史，御史臺主簿。宋有御史中丞，侍御史知雜事，給事中，侍御史，殿中侍御史，監察御史，御史臺主簿等官，宋承唐制，有三院大夫，無正員，止爲兼官，中丞除正員外，或帶他官。給事中，諫議則曰某官權御史中丞事，次有知雜御史一員，副中丞判臺事，眞宗置言事御史，許之論列時政，而臺諫始合爲一，是御史之具立法精神之先導。雖金元兩代，廢而不用，而明清兩代之御史論列時政者，蓋以宋代之創掫，爲其嚆矢矣。遼有御史大夫，御史中丞，給事中，侍御史等官而已。御史大夫，掌糾察朝儀，彈劾官邪，勘鞫官府公事，凡內外刑獄所屬理斷，不當有陳訴者，付臺治之。遼制有侍御史，而無殿中監察，蓋三院職事，併于一也。金制有御史大夫，御史中丞，侍御史，治書侍御史，給事中，殿中侍御史，監察御史，御史臺典章，御史臺勾管，巡察御史。金宣宗南遷，嘗以御史巡察。興定元年，以縣官或非材監察御史，負糾彈不法責，遂令每歲兩道監察御史巡察，仍別選官巡訪，以行黜涉之政。而金

時臺殿二院，多由察院遷轉，中州集傳可證。與唐宋之制，略同。元代有御史大夫，御史中丞，侍御史，治書侍御史，給事中，殿中侍御史，監御察史，御史臺經歷，御史臺都事，御史臺椽史，御史臺譯史，蒙古書寫。其御史臺掌糾察百官善惡，政治得失，皇慶後，定置御史大夫二員，經歷一員，都事二員，照磨一員，承發管勾兼獄丞二員，當時御史用漢人十六，蒙人十六，相參巡歷，實爲清季御史以種族而定額數之淵源。明世之制，甚爲完備，較諸唐代，猶勝一籌，有左右御史大夫，左右中丞，監察都御史，左右都御史，御史中丞，左右侍御史，察院監察御史，十三道監察御史，各省巡按御史，巡視倉場御史，都察院經歷，都察院司務，都察院都事，左右副都御史，六科都給事中，左右給事中，殿中侍御史，催趲運船御史，提督臺通二倉御史等官。自明太祖改御史臺爲都察院，併唐宋三院御史爲一，爲清季都察院正名之先驅又劃國內爲十三道各置監察御史以爲督劾各道官吏行動之得失。又以巡視倉場在外，巡按巡漕，各以其事于監察，而巡按則代天子巡狩，所按藩

雖大臣，府州縣官，諸考察，舉劾尤專，大事奏裁，小事立斷，實爲清代十五道監察御史之援引之先例。明代君主，廣置言官，原欲責其隨時獻替，乃仁宗以後，臺綱日弛，往往借端聚訟，逞臆沽名，而一二大臣，又或採引私人藉爲爪牙，朋黨之漸已開，及神宗失德怠荒，令諸臣得以直言自銜，至是絞訐摩上，儕偶難堪，神宗厭其譁囂，一切留中不下，諸臣明知封章之不復進，御史肆譸張，遇事生風，競以把持朝政爲得計，其始則爭並封爭挺擊，舉國若狂，猶曰託詞忠愛，繼而爭京察，爭老選，則全以引同惡，而排異己，于是有齊楚浙黨三方鼎峙之目，相與齮齕，正人挾制，閣部受愉，噂沓日起戈矛。神宗已黑白不分，惟臺事所攻，其人即自引去。諸人益得恣行己意，吏部亦謂其喝，悉視指撝。盤踞日深，黨禍日熾，馴至魏閹擅政其中，宵人敗類，方且列名彪虎，助之搏擊清流，剝傷元氣，不旋踵而明社已墟，口舌之痾，實其亡徵之先見者也，清季御史之制，大抵仍沿明例，畧事更改，而其設置，則爲歷世冠，若依明制合唐宋三院爲一，以資職責事權之專一也，若以

御史仿唐言事，而具立法精神也，若以御史仿唐制，受理司法訟案，而具司法職權也，俱有掇夫過去朝代之習俗，Tradition 其都察院一切之組織之來源，多有類夫英國內閣組織來源之自習俗，[十一]始具歷史進化演進之性格，雖有成文之憲章，如大清會典之明文規定，要其明文之規定，亦似取法夫歷代之先例也。清室御史之官，既若斯之完善，自宜加以研究，鑑其得失，故將另設一章，詳爲述叙，以資效法，茲僅將歷代都察制之沿革，略一述叙，藉有整個統一之聯繫概念，爲便利計，謹按清室所有都察院官職，據爲單位，列表以後歷代都察官職之變遷，以供讀者之便利。

註㊀「清代通史第四編十九章政治社會之組織一」蕭一山著商務印書館出版

㊁ 歷代職官表卷十八都察院全篇掃葉山房版

㊂ 呂祖謙大事記

㊃㊄㊅㊆ 歷代職官表卷十八

㊇ P.C.Hsieh: The Government Of China (1644—1911) P.P.90

本章所書多半參閱

㊀歷代職官表

㊁淵鑑涵類

註㊈ 見淵鑑涵類卷八十八御史臺總載篇

㊉ 見歷代官職表卷十八之按語

十一 見 Lowel: Goverment Of England. Vol.I Ch.On "The Cabinet."

第三章

清都察院之組織

清代都察院之組織，大抵一仍明制，第其就良改劣，益臻精密，夫組織一項，昔人多忽視之，以爲政治之得失，在夫人材之如何，似與組織方面，鮮有關係，仲尼之論政，有：『道之以政，齊之以刑，民免而無恥，道之以德，齊之以禮，有恥且格。』㊀其不尚組織，徒重人選之偏見，昭然若揭！老聃之政見，更不重組織，甚至漫謗組織愈嚴，政治愈壞。不觀乎彼之論政也耶？彼嘗言之：『上德不德，是以有德，下德不失德，是以無德，法令滋章，盜賊多有。』㊁其反對組織之口吻，于茲可見矣！然老子本屬無爲主義之始祖，對于政府，本存蔑視之心，宜其有此豪語，何期素重禮教典章文物之司馬遷氏，亦隨聲附會，以爲法令者，治之具，非制治清濁之源。更以爲天下之網，嘗封密矣，然奸僞萌起。㊂此等論調之見于古人言論者，比比而不可勝數。追溯其始，無非古代專制之局，歷數千年而不改，其政治之設施，固未嘗于組織完善而見之，而獨于君相賢能而見之，故社

會中，每以爲君賢相能，即爲政治佳好之象，未計組織之疏密，及其價值之若何也。相沿成習之見解。每爲一線之相襲，遂以人治之見解，爲金科玉律。殊不知人選之影響于政治，固有莫大之影響，而組織善劣與否，猶有繫夫政治上之根本健全也。題今之治行政學者，每以爲執行機關，須與普通公司之組織相彷彿，首重組織問，Organisation 人選問題，Personnel材料問題，Material及手續問題，Procedure其重視組織，于其安排之序首觀之，足以證其重視之心。而組織問題，又有兩種，曰技術的，曰普通的，而解决此行政之統系，又有方法二種，

㊀設立各署各院或各委員會，各管轄一種特殊事務，各機關爲獨立者，而無連帶之關係，惟于立法部各機關有相當之關係，美國各邦大半均仿此制。

㊁規定一個制度，將所有之執行事務，依其性質之情形，合併而組織幾個大部，此乃大多數國家中央政府執行部之組織。

準此則組織一事。不特于行政學上，佔重要之地位，即于實際政治一項，猶有深刻

之影響，其重要之程度，得與人選同日而論，蓋人選者，猶醫生也，組織者，猶驗方，有驗方而無醫者，不能盡運用治愈之能事，有醫者而無驗方，亦難臻霍然之功。往往驗方之設定，對症發藥，可不藉醫者而自能療治，反之，無驗方而祗有醫者，則一旦庸醫在遇，患者惟有束手待斃而已。故驗方較醫者為優，至少亦宜兩相并重也。昔人之歧視組織，而獨重人選，得無類此捨驗方而就庸醫之譏乎？抑有進者，求人之治安者難，求制之治安者易，蓋賢者每每曠一世而不獲一覯，其結果，良好政治，難期實現，若適為規劃，秩序有度，則賢良者得依軌而益自鞭策，不肖者得依道而藏拙晢隨，于政治之運用，似不致徒託其人選，而決其大局之運命，此重組織之所以優于重人選也。我國古代言政，雖有組織，然皆只顧人選，惟清室制度，歷歷見諸典章，不特形式見重，即精神亦受尊崇，若斯則可謂大備者矣。都察院為中央行政機關之一，其組織之完善，可告無遜于歐美之行政機關，證諸今日治行政學者之範圍，亦得以適切稱。此治近代行政學者，所不能或忽視者也。抑有進者

，自歐洲一八四八年之憲法運動以還，各國制憲，多重政府之組織，若憲法之定義，謂規定政府之組織，政權之分配，及其行使者也云云，實足以證組織之重要矣。更以事例證之，一九一八年之蘇俄革命，固為無產階級之鼓蕩，具剷除資本階級之決心，然苟無脫洛斯基氏 Trosky 之組織化之紅軍，焉能一蹴而成，此紅軍所以有力，亦胥賴夫其組織之完善，有以致之，是故組織者，任何物之重要原素，猶為政府學中不可或缺之要素也，清代都察制度之完善，前已略述及，其故蓋當時言政者，每喜作種積消極之工作，用促政治之完善，故于此道，莫不纖微是求，以期夙願之實現也。

言夫清代都察制度，有中央，地方，城府之官，此乃週密之制，設非如此，不足以資權力之統一，不足以利運用之敏捷，是以都察院有左都御史，左副都御史，經歷，都事，筆帖式，六科筆帖式，巡視京通各倉，漕務科道，東省科道，臺灣科道，五城科道，兵馬司正指揮，副指揮等官，其名目之多，職責之繁，可概見也。

左都御史　原爲清初承政之改名，蓋清室初年，都察院置承政一員，左右參政二員，順治元年始改承政爲左都御史，順治五年，定漢滿人各一員，爲左都御史，爲都察院最高之官，此種滿漢人之分額，洵爲當時帝皇之偏見，以爲滿人自入主中國，宜予以各種之政權，藉以綰符天下，而不致失其勢力，亦有以廣樹勢力之意，實則官吏之賢良與否，人材之幹能與否，俱無關夫種族之問題，今強使其職位之分，滿漢各置一員，得無因人設制之譏乎？且也，此項都察院最尊之官，其爲政也，宜其如何之敏捷，如何之幹能，設滿人之中，有可致用者，用之而已，又奚須夫勉設一席，敷衍漢人？設漢人之有可勝任者，用之而已，固無須夫滿人之佔一席也！論者有謂此乃調和當時之種族成見，表種族間之合作，然則是時之中國，固不限于滿漢二族而已，若蒙古西藏回回三者，未嘗非中國之種族，何以獨厚此而薄彼？故種族合作云云，其不足爲訓也，明矣。此乃清室當軸偏見之癥結，抑亦其日後淪于滅亡之一因也。

左副都御史　于順治三年始有設置，爲都察院次尊之官，共設四員，滿人二員，漢人二員，清初置承政參政，順治元年，改參政爲左副都御史，㊄（註：清初崇德元年，設定都察院時，都察院設承政三四員，其餘皆爲參政，官止二等，後有范文程之奏請，置每衙門官，副理事官，哲庫等官，上准其奏。于都家院置承政一員，左右參政各三員，理事官六員，滿洲蒙古各二員。）㊅其職掌猶副職也，如臨雍侍儀時，左都御史有缺，得以補班，然往往亦得與左都御史齊事焉。

右都御史　爲總督之兼職，名義上次于左副都御史，實則與左都御史，蓋左都御史，或左副都御史之職權，右都御史鮮有參加，此約以其爲兼職之故，因此，只能濫領，未若左都御史之專責也。夫此等贅設之職位，不特有繫夫職責之統一，抑因因人設制之端，實有靡費國家財政，抑不足以昭法治之精神！我國政治機關，每有贅置職位之弊，每致小小機關，職員不事而領薪俸者，不可以數計，此無怪夫近代之治行政學者，每目贅設濫置之機關，爲可畏之政象，遂有美國各邦如芝加哥，

Chicago 孟塞楮塞，Massachusettes 意利諾Ininois 等邦之重置各委員會，重叠機關中之職位，删其虛濫，權以最經濟，最敏捷之標準，而重行設置，此美國政治清明，運用得體之所本也。

右副都御史　人數無定，且無專職，每以巡撫兼任，少有事事，只爲劾官而已，而巡撫爲百官之一，舉其所事，未能盡爲無誤，設一旦彼有不法行爲，亟待他人之參劾者，今以同寅故，每格于同袍之關係，而不免同類相坦之嫌，竊以爲此種都察官吏，宜具今日法官之資望，一秉至公，富貴不淫，威武不屈者，方足以副斯任，今以巡撫而兼斯職，是不啻請盜賊爲讞官，宇宙間謬悖事，寧有甚于此者乎？

六科給事中　六科云者，戶，禮，兵，刑，工，吏，六部之謂也。此六部者，爲清代中央政府之中樞部，與內閣大學士鼎足而立，實爲中央政治之重心，猶今日之內閣制之內閣也。然此六部之行動，猶受都察院六科給事中之監察，故有六科給事中之名，其在明代則六科都給事自爲一曹，凡章案疏牘，得與部院平列，迨其末季

，延論紛羇，給事中以無所隸屬，益爲恣情自肆，清初本沿明例，迨雍正元年，始命改六科隸屬于都察院，設戶吏，兵，工，刑，禮，掌印給事中，滿洲漢人各一員，漢人給事中二員，康熙四年，六科給事止留滿洲漢人給事中，滿漢各一人。㊆清之六科，其職掌依其性質而稽各部，如吏部給事中之分稽刑名，注銷刑部，通政使司，大理寺文卷等，㊇俱爲監察各部之情形，此誠清制之密，監督之週，實有明鏡四懸，背影立見之概。是則組織之善，有足以風儆者矣。

十五道監察御史　劃全國爲十五道，若京畿，河南，江南，浙江，山西，山東，陝西，湖廣，江西，福建，四川，廣東，廣西，雲南，貴州，每道之中，置滿漢掌印監察御史各一人，惟江南道監察御史，則置滿漢人各三員，山東道監察御史，滿漢人各二員，此種各道掌印監察御史，本淵夫明制，明以御史分役十四道，而以河南，江南，浙江，山西，山東，陝西，爲六掌道，分稽在京諸司，及各直省刑名。河南道，仍參沿院事。京畿道，惟司照刷於京。六掌道各以二員或一員協理，依次

遞遷。其他則謂之坐道，皆不理本道之事，惟存空銜而已。乾隆十四年，特詔釐正，按道定額，各給印信，而以職事分隸之名實相符規制，始爲允稱。二十年後，命以京畿道，改河南道之名，俾互易所掌，而官置亦從對換焉。于是次序秩然，益昭整肅矣。至京畿，河南二道員闕，皆由長官掄選，疏請簡調，各道掌印，則以資深者遞轉，其四川，廣西，廣東，雲南，貴州五道，滿漢員額，本各一人，初制新授者，即補掌印，今改定亦由江南等八道遞轉焉。此等各道御史之設置，用以掌糾劾官邪，條陳治道，京畿分理院事，及直隸盛京刑名，稽察內閣，順天府，大興宛平縣。河南道，分理河南刑名，照刷部院司卷宗等等。俱可見其掌治之密，盡舉天下而範以繩綱。設置之完善，于此一點，既足以見其全豹矣，其中央官吏，宜有一致統一系統之設立，以期辦事，有所敏捷，是無怪美國之聯邦機關，其于地方上之屬于聯邦政府職權者，莫不置于聯邦政府之下，蓋非如此，無以昭事權之統一也。今清代都察院，不特有京官之設，且有各道監察御史之置。今之監察院，擬于各省設

其分院者，㈨其精神得無類此？故當時各道監察御史之制，誠有足以倣法者矣！

監察御史　捨十五道掌印監察御史外，尚有江南道監察御史，滿漢人各三員，山東道監察御史滿漢人各二員。京畿、河南，浙江，山西，陝西，湖廣，江西，福建道監察御史，滿漢人各一員（註：初制，滿洲漢軍三品。順治十六年，改爲七品。康熙六年，改爲四品。九年復爲正七品。雍正七年，定以滿洲由員外郎。漢軍由郎中升授者，爲正五品，田中行評傳，行取知縣，補授者，爲正六品。乾隆十七年，俱改爲從五品。）

經歷　滿洲漢人各一員，秩不甚高，祗爲六品，初經歷爲司務，　董察吏胥，爲中央之官，度其地位，猶今之科長然。

都事　滿洲一人，漢一人，順治元年，始定之，初爲滿洲二人，漢軍一人，康熙三十九年省漢軍員額。乾隆十七年省滿洲都事一人，改爲滿洲漢人各一員。掌繕寫章疏。㈩出納文移。(十一)猶今之秘書然。但中央官，不寧惟是，其性質之專事，有

事務官之性質焉。

筆帖式　清初置筆帖式，滿洲五十一人，漢軍七人。康熙三十八年省滿洲十有六人，漢軍二人，蒙古筆帖式爲雍正十二年置者，後制筆帖式爲三十二人。(十二)（註：蕭一山著之清代通史，稱筆帖式爲三十五人，恐誤矣。）于京畿道，江南道，各置三人。河南道，浙江道，山西道，山東道，陝西道，湖廣道，江西道，福建道，四川道，廣東道，廣西道，雲南道，貴州道，各置二人，掌翻譯。

六科筆帖式　清初置六科筆帖式，百有七人。乾隆二年，省二十七人，其分隸之制堂，筆帖式十人，京畿道，江南道，各三人。河南，浙江，山西，山東，陝西，湖廣，江西，福建，四川，廣東，廣西，雲南，貴州道各二人，祇以筆帖式稱。惟六科筆帖式云者，其職權亦與筆帖式同，但主戶，吏，刑，兵，禮，工，六科之翻譯，斯即其別也。計吏科，戶科兵科，刑科，各有筆帖式十五人。禮科，工科各十人，綜計六科筆帖式八十有八人。(十三)

巡察京通各倉科道　稽察在京祿米等十二倉，通州中西二倉，各置巡察一員，以十月引見，派往，一年一更，夫此項糧食之稽察，俱見政府之重視祿米，亦足以昭清世都察制度之週密也。

漕務科道　祇以四地有之，(十四)各置一員，如淮安，濟寧，天津，通州，四地置催督糧運，糾治挾私等事。責亦重也。惟祇限于四地，未見普遍，斯則不無美中不足之憾耳！

鹽課御史　于長蘆，河東，兩淮三地，各置御史一員，以稽查鹽課之得失。

東省科道　東省云者，盛京，吉林，黑龍江之稱也。雍正三年，置盛京巡察，雍正九年，置吉林，黑龍江巡察，掌巡察省風俗，盤奸採訪地方吏治情形，入告聖主，猶今日粵省民廳之各區巡察之職掌也。初制，每歲更代，改定俱五年掄選一次。夫官吏任期之長短，實有繫夫其工作之成敗，近代治行政學者，歷歷言其過長過短之弊端，然往往特殊性質之官吏，其任期之愈長，其成績有因之而著大効者。近代

文明國家之司法官吏，莫不有長久之任期，于良好行爲時，During Good Behavior得一無限制之繼任，蓋以爲司法事業，久而能精，且司法之尊嚴，實爲保障社會之安寧，維持個人間之法益，故司法官吏，其于正當行爲時，絕不宜受行政與立法之干預，以期司法尊嚴之聲威，得以樹立也。巡察一省之巡察御史，其視察也，初固感夫工作之順利，參劾累聞，歷歷成竹在胸，其後觀事愈多，工作愈感困難，蓋昔日之所錯，日久自能發覺，良如井中之蛙，每謂天下者，祇區區之井口大耳，無涯云乎哉？殊不知彼蛙一旦外躍，出越井圍，頓感前時觀念之不確，巡察御史初以凌揚之氣，浩然之勇，以爲舉天下事，盡在掌中矣。何得何失，不難一目以辨之。迨其入世稍久，歷事漸深，方知昔日之目爲易如反掌者，今覺其遲遲不知所措矣。故彼之任期，宜有相當之長久，庶可使其一心致力于斯業，不致每存五日京兆之心。然有謂任期過長，足使其流于跛扈之途，或耽于腐化之境，此乃過慮之語，何則歐美司法官吏以無限制之任期，不受行政立法之干預，似可稱爲萬能至尊者矣。然彼

等猶循規道矩，從不陨越絲毫，是足以示任期之長，未必有所害于官吏之行也。抑我國清代之官吏，罷黜之權，操諸皇帝之手，若一旦巡察御史有所舛爲，儘得以一令之微，而撤去之，是無關夫任期之長，更無造成跋扈之可能也。然則，任期延長之主張，于專制政體下，實無存在之必要，曰，不然，任期延長者，實以示巡察官之鞏固之觀念，庶彼得一心致力于斯道，盡其攷勍之能事，而不因一語之譏，一言之貶而見棄，馴使其無所顧忌，而盡舉劾奸邪之事，省政治之得失，而入告，是不特君主得藉此以明民隱，以决行政之方針，抑使各省官吏行有所檢，政治清澄有所期成，制至善也。

臺灣科道　康熙六十一年，始置臺灣巡察，初制亦以每歲一更代，雍正五年，以漢人巡察兼理臺灣學政。乾隆十七年，改定三年掄選一次，三年後，復命屆期奏請應否派往，均候旨以行。

五城科道　五城云者，京師之中，東，南，西，北，五城也。各設滿漢人各一員

，三年差滿，(十五)掌巡視地方，釐剔姦弊，以資彈壓，合兵馬司正指揮一，及副指揮一，及吏目一，而成一系統之機關，視轄一城之事，如圖，餘仿此。

巡城御史一人

兵馬司正指揮一人

副指揮一人

吏目一人

兵馬司正指揮　各城一人，掌捕盜賊，疏理街道，及囚徒火禁事。

副指揮　各城一人，掌劃境分類。

統觀清都察院之組織，大體尚稱完善，蓋在京有中央之官，如左都御史，左副都御史，都事，經歷等。在地方則有十五道監察御史，臺灣科道，東省科道等。此乃以地方爲單位而置視察之官也。他若鹽課御史，漕務科道等，則以事項爲單位，而置官品也。其設想之週，設制之綱緯，似足以供今日監察制度設立之參攷，惟額員分

派有于種族成見，鴻構儼然，殊非治世之道，惟當時情狀，種族之見既深，似非採此均等機會之政策，無以平各方之意氣，其所以依種族分類者，其在此歟？

註(一)(二)(三)見太史公史記論文野侯書疇卷八第三十八頁

(四)見大清會典都察院章

(五)見清通志卷六十五都察院章

(六)見清通攷卷七十七都察院篇

(七)見大清會典

(八)見歷代職官表卷十八

(九)見十九年二月七日申報「國內新聞」

(十)見歷代職官表卷十八

十一十二十三十四見大清會典

十五見清代通史卷中「中央政治組織一」蕭一山著商務版

第四章

清都察院在政府中之地位

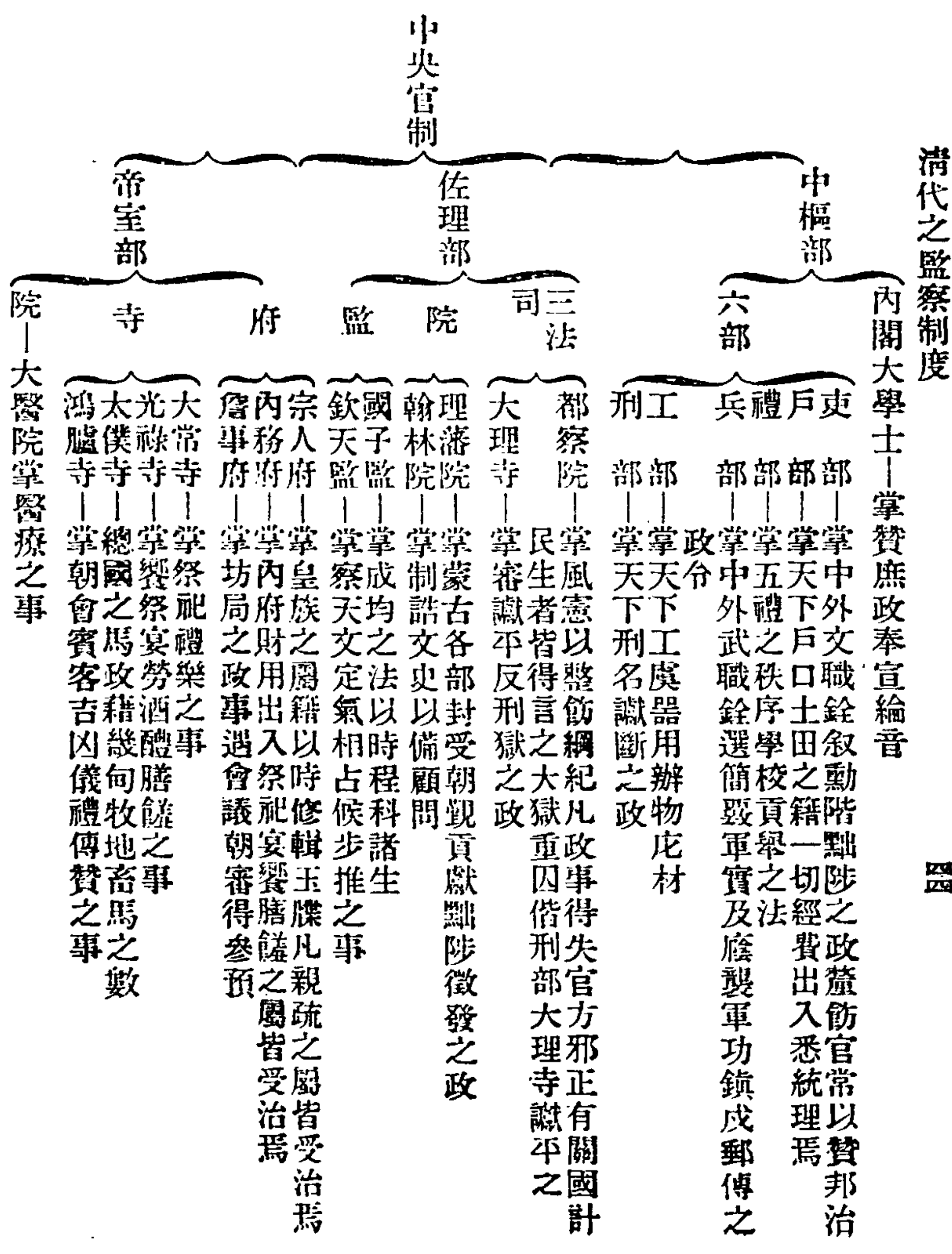
清室都察院、始于崇德元年，蓋當時太宗皇帝嘗有諭曰：㊀『議政大臣或出兵或在家，閒時甚少，若遇各處差遣，則朕左右及王貝勒之前，竟無議事之人矣！議政雖乏人，然不令妄與會議者以卑微之人參議國家大事，彼必逢迎其主，且以賢能自居，諂諛之詞，既誤其主，復誤國政。……』遂命固山貝子尼堪等參議政事，每旗設三員，以鞏阿岱等爲議政大臣，復集和碩親王，多羅郡王，多羅貝勒，固山貝子，固山額眞，都察院承政，及新設議政大臣，有：『今特選擇爾等爲賢，置于議事之列，正欲令各念其主，爲國効力之語。繼定部院官制。先是六部都察院各設承政三四員，其餘皆爲參政。後以雍正皇帝之改革，始成爲週全之都察院矣。味夫清都察機關設立之原意，原以輔弼君主用議朝政者，乃其後始專事糾劾，然于糾劾之職責外，固未嘗盡喪其原旨也。姑無論如何都察院爲清室中央官制佐理之一部，則理無可爭，其與大理寺，理藩院，翰林院，通政使司，

國子監，欽天監等機關，俱爲清季中央官制之佐理部也，蓋當時中央之官，其功用甚繁，綜其所同，約有三端：曰，中樞部，曰佐理部，曰帝室部。中樞云者，政治之重心也，有內閣大學士及六部，猶今日內閣制之內閣也。佐理云者，其功用似偏于佐理方面，如都察院，大理寺，理藩院，翰林院，通政使司，國子監，欽天等監部。帝室部云者，乃爲帝皇之家庭之管理者，猶今鐘鳴鼎食之家之賬房也。計有宗人府，內務府，詹事府，太常寺，光祿寺，太僕寺，鴻臚寺，太醫院等機關。是故都察院爲中央政府三功用Function中之一，與他部鼎足而立，位非弱也。猶今日五權憲法中監察院之地位，非如英國之財政部（有攷察官吏權）之僅爲內閣之一部而已。但一部于政府中之地位之高下有謂爲重要者，近之行政學者㊂如威洛貝氏等Willoughby之主張。『行政中央機關，』其地位即駕夫各部之上，似非如此無以示其地位之崇高，無以執行其監察吏目之威嚴。然美國之大理院，因有保障憲法之舉，不受行政立法之干預，自成一格，嚴不可犯，然其地位仍與行政立法相等，且其官吏猶

受行政部之指派，㊂是則一部之地位之高超與否，與其功效似無特殊之關係存焉。但晚近治行政學者之主張「行政中央機關」，置其地位于行政各部之上，其佔居高位而俯視一切，似又不無因地位而功效有所關係也。不然，所謂「行政中央機關」者儘可與其他行政部齊列，又奚必期期以最高地位是據耶？然平心而論，一部之地位之崇高，固有特殊之功用，而一部之平常地位者，亦未嘗有損其設立之原旨。何則？日常事例之觀察，卽足以證其兩者之併存相行不悖者也。不觀夫今日輪船火車電車等之查票員乎？彼等皆爲較崇之地位之盤踞者，其視售票員誠不無位高一級之尊貴也。此地位之崇高，因而使職責之較尊也。反之今日莘莘學子，俱爲負笈求學之青年，論其地位均無高低之分，貴賤之別，然每每一二傑出之人材，一言一動，俱爲他人之急爭爲典型者，或以一語之鼓蕩，激成莫大之風潮者，此乃地位平等而別較高之功效之明例。準此，則不論一物一部之地位，其尊崇與否端在其物之本身，似與地位之平異與否無甚關係。惟我國名教觀念，原爲封建思想之一，久種人心，根

深蒂固，舉凡事物，莫不先求正名。都察機關旣以督察百官爲職志，自宜位于崇高之列，故與大理寺，理藩院，翰林院，宗人府，太常寺等機關，鼎足而立，以爲不如此無以避名不正之譏也。茲將僅其與他部之地位，列表以明，並將他部之職掌分別註明，俾可知彼此之關係，亦得藉此以示淸都察院之地位也。

(圖表見後頁)


中央官制
中樞部
內閣大學士—掌贊庶政奉宣綸音
六部
吏部—掌中外文職銓敘勳階黜陟之政蓋飭官常以贊邦治
戶部—掌天下戶口土田之籍一切經費出入悉統理焉
禮部—掌五禮之秩序學校貢舉之法
兵部—掌中外武職銓選簡覈軍實及廕襲軍功鎮戍郵傳之政令
工部—掌天下工虞器用辦物庀材
刑部—掌天下刑名讞斷之政
佐理部
三法司
都察院—掌風憲以整飭綱紀凡政事得失官方邪正有關國計民生者皆得言之大獄重囚偕刑部大理寺讞平之
大理寺—掌審讞平反刑獄之政
院
理藩院—掌蒙古各部封受朝覲貢獻黜陟徵發之政
翰林院—掌制誥文史以備顧問
監
國子監—掌成均之法以時程科諸生
欽天監—掌察天文定氣相占候步推之事
帝室部
府
宗人府—掌皇族之屬籍以時修輯玉牒凡親疏之屬皆受治焉
內務府—掌內府財用出入祭祀宴饗膳饈之屬皆受治焉
詹事府—掌坊局之政事遇會議朝審得參預
寺
大常寺—掌祭祀禮樂之事
光祿寺—掌饗祭宴勞酒醴膳饈之事
太僕寺—總國之馬政籍幾甸牧地畜馬之數
鴻臚寺—掌朝會賓客吉凶儀禮傳贊之事
院—大醫院掌醫療之事

註㈠見清通攷卷七十七都察院章

㈡見W. W. Willoughby: Principles Of Pulbic Administration

㈢見Beard: American Government. Ch.on Judiciary

㈣見蕭一山著：清代通史第十九章

第五章

清都察院御史之職權

舉凡一官制，必有其職權之關聯，蓋官吏之置，首重其職，有其職責，然後始有其活動工作之範疇。設今置一官，不言其職責之所掌，則此官也，其不爲濫制！即爲虛設！我國古代官制，其職責俱有昭明之規定，每每囿以界限，無得苟且，所謂越職濫權之舉，古訓引爲明戒，越職行動，殊不多見者也。惟直言抗爭之風，其越職言事者，則史蹟所載，幾不絕書，而大學諸生伏闕上書，尤爲東漢以後屢見不鮮之事，此乃都察精神之所以異于平常之官吏者也。蓋都察之涵義至廣，其職責之重也甚，每每寵臣幸宦如李鴻章李蓮英者，俱曾受御史安維峻之奏劾，其至誠嚴厲，曷待言逃？惟當時御史職權，常以籠統之名詞定之，故至尊之官，如左都御史者，其參劾之範圍，每與各道監察御史無所分別。猶有甚者，通常非御史之職銜者，亦操有無限制之參劾權，如雍正七年，宗人府等衙門之奏劾成親王允祉行事殘忍也，雍正十一年乙丑，理藩院參奏土默特輔國公沙津達賴之臨

陣遁歸也，乾隆四年，宗人府議奏劾莊親王允祿，與弘晳，弘昌，弘晈等結黨營私也，嘉慶二十一年，戶部尙書景安之劾前任陝甘總督那彥成，與藩司陳祁，商挪賑銀，津貼脚價，虛奏捐廉也，道光二年，禧恩等奏參松筠刪改理藩院奏稿也，同治元年，曾國藩之劾安徽巡撫翁同書也，同治五年，曾國荃之奏劾湖廣總督官文侍郎胡家玉也，同治十一年左宗棠之奏劾烏木齊提督成祿，爲糜遷延，舉動乖張也，光緒七年，翰林院侍講學士陳寶琛之參劾參將胡金傳，酷刑枉審之罪也，光緒十五年詹事府左庶子崇文之參奏大學士張之萬也，光緒十六年四月，前兵部尙書彭玉麟于巡閱長江水師時之劾罷營哨官百八十二人也，光緒廿九年，岑春煊之參劾廣西巡撫王之春，提督蘇元春職也，光緒三十三年，岑春煊逋任郵傳部，即劾參侍郎朱寶奎奕劻等也，俱爲清代歷朝非御史所奏劾之事例，責任不明，權限越俎，不特于各官職掌上有所不明，即都察院原有之御史職權，亦被潛越紊亂系統，實爲最惡之政象！蓋都察院既爲奏劾百官之不法而設立，則凡奏劾之事自宜歸其管轄。且都察院

之官制己密，人員至多，上自左都御史，以至巡城御史，副指揮等，其職責範圍之週密，無異蛛網，儘足以包羅一切所轄之事，奚須夫通常官吏之參劾，另生枝節？彼此奏彈，既有失夫同寅之誼，復有害夫都察權限之系統。此乃清代他部越權潛職之事，彰彰見諸史冊者。今後監察制度，則宜鑑前車之覆，釐明監察院官吏之職權，就有所彈劾之事，悉隸于監察機關之掌握，則威洛貝氏 Willoughby 所主張之行政中央機關者，其不遠矣！

言夫清代之都察院各御史之職權，類多相似之點。惟其中有足以詳述者，今當分段敘述以求明析

左都御史之職權，其範圍至廣。綜其所轄約不外四端，曰：似立法 Quasi Legisa tive 的，曰司法的，曰監察的，曰禮儀的。

1（一）似立法職權　凡事之得失，官方邪正，有關于國計民生之大利害者，左都御史俱得言之。㊀如康熙五十二年二月左都御史趙申橋上疏請立太子也，康熙五

十三年正月，左都御史揆叙，疏請禁各省堤塘刷寫小報也，嘉慶八年，左都御史賈允升疏請除外省積弊六事也，光緒八年正月，左都御史奏建順天府衙門候質公所以杜私押諸弊也，光緒三十二年，左都御史陸寶忠疏請改都察院爲國議會，以立下議院基礎也，俱爲左都御史之準立法權之明例，蓋凡奏章，固不能盡見用于皇帝，然其所言，如一經採納，則無異具立法之精神，故以準立法之職權名之，實非過語。

(三) 立法職權　每遇皇上交議之大政，都察院御史合通政使司，及六部而成九卿會議討議之。

2 司法職權　都察院與刑部，及大理寺，合而成爲三法司，凡會勘之案，先僅由刑部審明，送都察院參核，既確，送大理寺平允，會稿具題，議同者合具看語，異則另爲一議具奏。爲重辟之上訴最終機關，如光緒八年四月左都御史恩承，與刑部侍郎薛允升赴廣西查辦事件也，光緒廿五年，左都御史裕德偕侍郎廖壽恆前

往解決川鹽之糾紛也，俱爲左都御史之具有司法權力之明例。

3 監察職權　都察院左都御史，掌司風紀中外百司之職，辨其治之得失，與其人之邪正，率科道官而各矢其言責。(科道陳奏，或邀褒獎，或經訓飭，奉旨後皆鈔錄呈堂，遇開列及引見，摘其事由咨吏部開單進呈御覽。)以飭官常，以秉國憲。率京畿道以治其攷察，處處分辨訴之事，如乾隆四年，山西學政喀爾欽以賄賣生童，縱僕營私，違禁漁色，爲御史所劾也，㊁如乾隆朝寵臣鄂爾泰以其子鄂容安，曾向仲永檀私探留中密奏，爲御史所劾，廷議革職拏問也，㊂凡此種種彈劾之事，其見于清季者，紙不勝錄，當于御史之工作一章中，再詳言之。

4. 禮儀職權　遇皇帝舉行大祭祀與朝審時，則爲侍儀，皇帝親祭圜丘，祈年殿，太廟，歷代皇帝廟，先農壇，先師廟，關帝廟，文昌廟，侍儀左都御史左副都御史滿洲漢人各二，立于東西班東嚮，方澤社稷壇，立于東班西嚮，日壇，立于北班南嚮，月壇，立于南班北嚮。) 朝會時亦如之，(皇帝御殿侍儀，左都御史左

副都御史滿漢各二人，于殿檐下西第三柱前東嚮立，又左都御史左副都御史滿漢各一人，于甬道旁品級山第一層前嚮立。）皇帝御經筵亦如之，（註：經筵者，漢宣帝詔諸儒講五經于石渠閣，是爲經筵之始。唐玄宗始置集賢殿侍讀學士，侍講直學士。明，天順間始開經筵，歲二八月中旬，四十月下旬止。清之經筵講官爲大臣兼銜，仲春仲秋經筵進講欽命四書經義各一道。直講官撰擬講章進呈，擇吉日皇帝御文華殿進講，左陳四書講章，右陳五經講章，直講官講畢，皇帝宣御論，是爲經筵進講之禮。）㈣蓋經筵時左都御史爲侍儀滿漢各一人。臨雍亦如之，（註：臨雍者天子視學之稱。）㈤蓋天子視學時，左都御史滿漢各一人爲之侍儀，如有缺席，皆以左副都御史補班。

左副都御史　其職權與左都御史同，祇其爲正三品秩，較左都御史爲卑下而已，㈥故不贅。

右都御史與右副都御史　俱爲外省督撫兼銜，既無事職，自非京官，惟有莫大之

彈劾及監督權也。

掌印給事中及給事中　共二十四人，滿漢各半，掌稽察六部（吏兵刑禮戶工六部）百司，掌傳達綸音，稽考庶政，吏科分稽銓衡注銷吏部，順天府文卷。刑科分稽刑名，注銷刑部，通政使司，大理寺文卷。戶科分稽財賦，注銷戶部文卷。禮科分稽典禮，注銷禮部，宗人府，理藩院，太常寺，光祿寺，鴻臚寺，鑾儀衛文卷。工科分稽工程，注銷工部文卷。

掌印監察御史　分中國為十五道，各置掌印監察御史滿漢各一人，掌糾察百司之官邪，分理各省之刑名，兼稽京內各衙署庫倉之事。

各道監察御史　掌糾察官邪，條陳治道，京畿分理院事，及直隸盛京刑名，稽察內閣，順天府，大興宛平縣。河南道分理河南刑名，照刷部院諸司卷宗，稽察吏部，詹事府，步軍統領，五城。江南道分理江南刑名，稽察戶部寶泉局，左右翼，監督在京十有二倉，總督漕運，磨勘三庫，月終奏銷之籍。浙江道分理浙江刑名，稽

察禮部、都察院。山西道分理山西刑名，稽察兵部，翰林院，六科中書科，總督倉場坐糧廳，大通橋，監督通州二倉。山東道分理山東刑名，稽察刑部太醫院，總督河南道，催比五城命盜案牘緝捕之事。陝西道分理陝西刑名，稽察工部寶源局，覈勘在京工程。湖廣道分理湖廣刑名，稽察光祿寺。福建道分理福建刑名，稽察太常寺。四川道分理刑名，稽察鑾儀衛。廣東道分理廣東刑名，稽察大理寺。廣西道分理廣西刑名，稽察太僕寺。雲南道分理雲南刑名，稽察理藩院，欽天監，貴州道分理貴州刑名，稽察鴻臚寺。又八旗事務，每歲以滿洲科道四員，專司稽察一員。又宗人府事務以宗室御史稽察。內務府事務，初設御史四員，稽察後省，繼以協理陝西道掌貴州道滿洲御史二員，兼管皆不爲專闕焉。㊆遇皇帝舉行秋審，朝審時，由各題以候勾決。（秋審勾決，由各道具題刑科覆奏。朝審由京畿道具題刑科三覆奏，命下各道御史齎本投刑部施行。凡重辟，會審，會覆，並熱審，減等，皆會刑部各司。及大理寺左右寺聚議呈堂。遇御經筵及臨雍時，則偕給事中而侍班。朝會則

糾其儀，御祭祀時，亦司糾儀之責。耕耤時（註：清制直省府州縣，各于東郊先農壇側，擇沃壤爲耤田，督撫及州縣皆九推九返。）亦爲糾儀。救護日月蝕時，亦爲糾儀之職。凡有旨令御史監察者，各道御史須遵命焉。如月選官以掌科掌道，開列俟欽點會九卿驗看也，大挑舉人，亦以御史四人監視也，孝廉方正，堪備召用者，以科道會九卿翰詹驗看會試也，順天鄉試內簾監試以御史二人，外簾監試以御史四人，號舍巡綽以御史四人，外場巡綽以御史四人，棘牆外巡綽以御史八人也，武會試順天武鄉試外圍監視以御史二人，殿試監察以御史四人，朝考監察以御史四人也，拔貢生朝考內簾監試以御史二人，內場監試以御史四人，外場以御史二人也，考試人數在百名以下者，監試以御史二人，百名以上者，監試以御史四人，至士子出場後，即以外場監籤掣一二人入內簾監試，磨勘稽察分卷以御史四人也，順天府童試審音，以御史二人也。

經歷　掌董察吏胥。

都事　掌繕寫章疏，而行遺文書之事，則經歷與都事兩廳分理之。㊇

筆帖式　掌翻譯㊈

巡視京通各倉科道　掌稽察在京祿米等十有二倉，通州中西二倉，覈其出納，而禁其盜竊，以釐剔弊端。

鹽課御史　掌巡視長蘆，河東，兩淮鹽務。

漕務科道　掌催督糧運，凡官吏須索稽留，及旗丁私挾禁物者，咸糾治之，濟寧巡漕兼掌巡河水運，董察有司，以時而疏禁焉。

東省科道　巡視東三省

臺灣科道　掌巡省風俗，釐奸弊，考覈稽違，凡地方興革事宜，及吏治情形，皆以實採訪而入告焉，㊉漢御史兼提督臺灣學政。

五城科道　京師五城十防之境，而平其獄訟，詰其姦惡，弭其盜竊。月吉各率其鄉約而宣條教，（宣講清世祖章皇帝六諭文，諭十六條，及清世宗憲皇帝之廣訓）

，及振恤之政令。（如收容流離，賑荒等。）

兵司馬正指揮　掌巡捕盜賊，疏理街道，及囚徒，火禁之事。

副指揮　掌劃境分類事。

治清制者，有謂清制中央與地方平均分權，所謂中央官廳，與地方官廳兩相並立者也。彼此之間，已不相統屬，而各隸于君主之下，自無彼此上下之關係存焉。惟監察權之行使，則不論爲中央官廳或地方官廳，皆集于都察院。故日本織田萬氏在『清國行政法』中有謂『清國無眞正之集權制之官廳，僅有如都察院之特設官廳，依其官吏彈劾集權中其對于中外官廳之監督權耳。』都察院之監察權，不特無中央與地方官廳之界限，且無直轄官廳與非直轄官廳之界限，如在外兼右都御史銜之督撫，皆有彈劾一切官吏之權，總督可以彈劾巡撫，巡撫亦得以彈劾總督。同時總督又得參劾中央政府內之各大臣。此可見遜清制度，複雜紛歧之一斑矣。行政機關之監察權，祇可對直轄之下級官廳行使，而都察院之監察權則不計行政系統，不計上級官廳

或下級官廳，皆得及之。(十一)此乃贊賞清制都察職權之至尊，位獨超然者。惟其兼銜右都御史之總督或巡撫，本身尚為平凡之官，若彼此操有彈劾權，則殊有失超然之地位，良不可以為訓也。而行政官廳有彈劾下級官廳之權，實為求負責起見，為求事權統一計，存之自無妨害，不特無紊亂都察院之系統，抑有補其視察之不及，惟從純粹之職掌觀之，則最好各上級機關之監督權，亦委諸都察機關，是則都察之地位，益形吾人理想中之高超矣。

至若各道監察御史之職權，涵義至廣，在內，兩京刷卷，監臨鄉會試，及武舉，巡視皇祿，京營，倉場，內庫，皇城，五城，輪值登聞鼓。在外，巡按清軍，提督學政，巡鹽，茶馬，巡漕，巡關，攢運，印馬屯田，師行則監軍紀功，舉劾尤專。大事奏裁，小事立斷。按臨所至，必先審錄罪囚，弔刷卷案，有故出入者理辨之。諸祭祀壇場，省其牆宇祭器，存恤孤老，巡視倉庫，查算錢糧，勉勵學校，表揚善類，翦除豪蠹，以正風俗，振綱紀。凡朝會糾儀，祭祀監禮，凡政事得失，軍民利病

者，皆得直言無避。(十二)其監督行政，可謂無微不至者矣！其視威脫 White氏所主張之行政中央機關，宜有監督各行政部者(十三)與夫其俱爲行政元首之顧問幫助機關者，有何異哉？

清之御史，皆各自獨立。從效果言，彼此不相統屬，巡撫之可以彈劾總督，總督之可以彈劾，即此故也。巡撫既不受長官指揮，亦不受同僚牽制(十四)，蓋以其特質耳。與此地位而發生者，即爲御史之保障，蓋御史既爲超然之官，其所言劾尤多結怨構仇之機，若無相當之保障，則御史不敢盡情舉劾。故清代臺規：御史『即所奏涉虛，亦不坐罪』。示其保障之意。惟查諸清史，則御史每每因奏劾而被罪者，殊非少數。如順治九年皇帝加贈御史張煊太常寺卿以前劾大學士陳名夏罪狀，爲譚泰誣諂，坐絞死故也，如順治十一年五月平西王吳三桂劾奏巡按御史郝浴飾詞冒功，命免死流徙盛京也，如順治十五年正月，下御史蔣篤行等于獄也，如乾隆二年十一月，劉元燮御史奏辭廣西蒼梧道請仍留御史任之被革職也，乾隆四十一年十二月御史炳

文奏請嗣後科道京察，止令都御史帶領引見，帝以炳文欲翻成案，明肆阻撓，命革去御史，發往伊犁也，乾隆五十一年，御史曹錫寶奏和坤家人劉全，服用奢侈，器具完善，恐有招搖撞騙事，和坤密悉，毀跡求飾，以無佐證，故部議以錫寶妄奏，鐫三級，特旨改革職留任也，同治十一年十一月御史吳可讀以言事降調也，光緒十五年正月，御史屠仁守奏請皇太后歸政後，外省密摺，廷臣封奏，仍書皇太后聖鑒字樣，奏入，斥爲所見乖謬，命開去御史，交部議處永不敘用也，光緒廿四年，御史文梯奏言官黨庇誣罔，牽涉御史宋伯魯楊深秀及主事康有爲等，帝斥其難保不受人唆使，命回原衙行走以示懲儆也，宣統二年，御史江春霖以奏參奕劻，斥爲莠言亂政，命回原衙行走以示儆戒也，俱爲『即所奏涉虛亦不坐罪』不符事實之明例。夫御史既爲至尊之官，又有明文之保障，于其正當行使職權時，仍不免見黜見責。斯則御史之保障，徒具其名！而清代皇帝之舉措，亦多刻薄之處。故近人謝寶潮氏 P. E. Shih 于其『一六六四——一九一一年之中國政府』一書中，其統計清季歷朝御史之被

責者，約如左圖。

清季歷朝御史被責統計表

皇帝	被戮者	充軍遠地	革職者	降職者	總計
順治	0	0	0	0	0
康熙	0	0	0	0	0
雍正	0	1	0	0	1
乾隆	0	0	3	0	3
嘉慶	1	0	4	1	6
道光	1	0	4	6	11
咸豐	0	0	0	0	0
同治	0	2	9	0	11
光緒(卅年止)	0	0	9	1	10
總計	2	3	29	8	42

此誠足使御史寒心，每每因此而禁若寒蟬，職志不忠。固也，御史之中，原非盡皆上品，其中乖張行小，誠宜加以懲儆，然事例所見，每有極忠盡誠之御史，于其執行正當職權時，而見擯斥者，此乃清季設制之缺憾矣！誠如盡職竭誠以爲事者，則宜亟加保障，庶御史之本旨無或汚損也。

清代監察權之適用範圍于事的方面至廣，蓋都察院既得言凡政事得失，官邪方正，有關國計民生之大利害者，則對王公貝勒大臣之驕肆慢上，無禮妄行，俱可得彈劾之。御史既有討論「政事得失」之權，則于政策之失當者，當得過問之。御史既有「採風問俗」之職權，則對于私人違反善良風俗之驕淫奢侈行爲，亦當得加以干涉。故不特對于妨害公益行爲可以適用，即妨害私德之行爲亦得適用之。而監察權之適用範圍于人之方面者，亦廣。不論王公大臣，藩服大臣，督撫，道，府，州，縣等官吏，不計尊卑，不顧文武，皆得參劾。即非官吏之惡霸，土著，亦得劾之，甚或皇帝失德，御史亦得以諫議式規勸之。至于科罰之範圍，則被御史彈劾者之科罰，

與普通之犯罪者科罰無殊。輕則記過，降職，免官，重則監禁，絞，斬，統自君主一人自行主意，或其輔弼機關代爲議定，由君主裁決。而御史爲司憲之官，亦可執法，被其參劾者，儘得依法受罪，不受一定之限制也。(十五)

總之，清之監權至廣，其所包涵並不止彈劾權一項而已，若建議政事權，監察行政權，考察官吏權，會讞重案權，辨明寃枉權，監察禮儀權種種之權限也俱在其中焉。其彈劾權，祗爲監察權之一耳。猶社會學之于社會科學也。近人高一涵氏，有謂國民政府歷次法規或草案，多以彈劾權爲監察權，將歷來所包括之各種監督行政權一筆抹煞，殊非得計，蓋彈劾權爲監察權之後果，監察權爲彈劾權之前因，如欲使彈劾權生其效力，則監察院宜行使各項行政之監督權，不然，監察院喪失監督行故權，則彈劾權將形同虛設云云(十六)殊爲至理之言，證諸今日之治行政中央機關者，其懷旨不期而吻合矣！

本篇參攷書

註㈠　見清通攷卷八十二都察院章

㈡㈢　見清代通史卷中第十二頁

㈣㈤　見辭源　商務印書館版

㈥　見歷代職官表都察院章

㈦㈧　見歷代職官表都察院章

㈨　見大清會典都察院章

㈩　見大清會典都察院章

十一　見高一涵著政治學綱要第十三章第三三四頁　神州國光社版

十二　見高著政治學綱要第三三六頁

十三　見White : Public Administration Ch.on "Bureau Of Central Administration."

(十四)　見高著政治學綱要第三三八頁

十六　見高著政治學綱要第三四八頁

十七　見P.C.Shih : Government Of China 1664—1911 Ch. on "The Censorate."

清代都察院御史之工作

御史之工作，其範疇至廣，吾人于其職權中，已得窺其梗概矣！且其工作之情形至多，類皆諫勸，進言，（即建議）彈劾之屬。所謂諫勸之類者，大抵以諫臣之責任，對于君上之行為，有所諫勸之謂也。進言云者，類似似立法之工作，即對于君上未能洞見之事物，有所進言，務求見納于君上者也。彈劾云者，即御史每于朝廷內外百官之行為有所失檢者，得以一一參劾之。御史工作之繁，原非止此。若依其職權上之禮儀權，則彼有置身朝班執行糾儀之職責。即日月蝕時，彼等亦有須為糾儀之責者。他若攷試時，御史亦有監考之工作。更有御史奉命為武官者，或奉命為繳官者，雖例不多見，要亦為其可能性之工作也。吾人為求有系統之觀念計，當分段詳述，釋以事例，以求其詳。

（一）諫勸之工作　御史之職權中，最常行使者，固為彈劾百官之舉。然御史對于『主德進闕』時，亦得以諫勸之方式，昧冒進言，以冀君上有所感悟。如雍正七年之

時，有御史沈近思其人者，及大學士朱軾其人者，因目雍正帝之討伐羅卜藏丹津「喝爾丹策零」爲非時，據理力勸帝毋急急于討伐。雖帝迷于張廷玉言，未之聽。然御史沈近思之諫勸君上，固足多者。同治四年，有恭親王者，被劾。帝怒擬有以懲之。乃命左副都御史潘祖蔭會議，祖蔭覆奏云：「毀譽之言，聽者必察。家庭之事，人所難爭。恭親王自議政以來，咎固難辭，功原足記。重臣進退，關繫安危。尚祈持平用中，熟思深計，察其悔過，酌予轉圜，庶不紊黜陟大綱，滋天下後世之惑！」是亦御史對于君上之見解，有所勸諫也。

(二) 進言建議之工作　御史工作中其關于進言建議之性質者，至夥。因御史既爲諍諫之臣，對于國計民生之事，亟宜積極進言：如康熙五十六年御史許惟模疏奏有：

「竊思國家養士，期于有用。古者兵農禮樂，各展其能。得一材，則收一材之效。雖曰功名自奮，亦因造就多方。實可見之施行，而不爲空疏之學也。伏見我

皇上愛養人材，近科新中進士，又特命詞臣教習三年，實我皇上壽考作人訓育羣工至意。臣以爲未任視其所學，既任視其所爲。士子讀書，應試自遊庠而登第。歷任考校。皆以文章分厥次第。是凡預進士選者，不患文義不嫻，患未能通知世務經濟優長耳。然則教習進士者，當以錢穀，兵，刑，等事，課其實政。不必如教習詞臣，窮經學史，考校詩文，以定高下也。臣伏查國初進士，原照歷來舊例，放榜之後，分撥各部，視政三月，然後銓選，蓋欲令新進之臣，曉習部務，爲理繁治劇地耳。然止歷一部，而各部各司之事，尙未周知。臣請嗣後每科館選之外，其餘進士，仍照視政之例，分派各部，每限三月，次第徧輪，將見行則例俾之講究，學習不過二年。而六部事務，無不悉知。其中果有才品超卓，達治體者，聽各部滿漢堂官塡註考語。破格保題引見，遇應得知縣者，先用以爲鼓舞。其餘限滿報明，仍分科挨選，則時日雖少，而經練倍多。學習非虛，而考校更實，將來躬膺民社，駕輕就熟，上承我皇上教習之深恩，庶無負委任之盛意矣！……

』（四）更就歷朝之事例觀之，益不勝其數，如同治年間，御史傅景星奏謂：『凡民房之應給旗下者，當寬以限期，俟其搬移，飭令旗人管業。』如順治年間御史蘇京奏稱：『投充名色不一，皆無賴游手之人，身一入旗，奪人之田，攘人之祿，其被攘奪者，憤不甘心，亦投旗下爭訟不已。刁風滋甚！祈速部嚴禁濫投。』又如御史龔鼎孳奏：請『每年六月內審定立決重犯，俟七月具奏正法。』又如御史楊素蘊奏：『臣閱邸報，見平西王請升補方面一疏。以副使胡尤等十員俱擬升雲南各道，並奏差部曹，亦在其內，臣不勝駭異。夫用人國家之大權，朝廷得主之。從古至今，未有易也。即前此經略用人，奉有吏，兵，二部不得掣肘之旨，亦惟以軍前效力各官，或五省中人地相宜，資俸應得者，酌量具奏。從未聞以別省不相干涉之缺，及現任京官公然坐缺定銜。如該藩今日者也！伏乞申飭令該藩，嗣後惟力圖進取，加意綏輯，一切威福大權，俱宜禀命朝廷，則君恩臣誼，兩得其所矣。』如康熙年間御史趙祥星奏：『江南省上江下江學道二員，湖廣省北湖南道

二員，應俱裁併歸一。』如御史董之燧奏：『直隸各省內有丁從地起者，其地雖賣，但愚民每急欲售地，售去後，而丁猶存，殆害無窮，此後請人民間買賣地畝，其丁隨地輸課。雍正時臺灣御史吳達禮奏：『諸羅縣北半線地方，民番雜處，請多設知縣一，典吏一，其淡水係要口，形勢遼闊，請增設捕盜同知一。』兵部議覆准如所請。乾隆年間御史鍾衡奏：『請加國子監從正八品。助教爲從七品。正九品學正從九品。學錄爲正八品。正八品監丞加爲正七品。從八品博士加爲從七品。滿洲蒙古助教等缺品級均歸劃一。』吏部議覆從之。又如御史劉統爋奏：『大學士張廷玉，歷事三朝，小心敬愼，然大名之下，責備恆多，勳業之盛，晚節當愼，外間輿論，動云桐城張姚兩姓，占却半部搢紳，此盈滿之候，而傾覆之機所易伏也，請敕大學士張廷玉，會同吏部衙門，將張姚二姓，果係親房近支，累世密戚見任之員，三年之內，停其升轉。……』二十五年浙江道監察御史顧光旭，以去年直隸山東大水爲患，上奏曰：『近見流亡，扶老挈幼，什百入京，詢之曰

……是京畿數百里內被災之民，相率逃荒。先之毀屋伐樹，繼以賣男鬻女，飢羸老弱，踣頓不可勝計，耳目所及如此。其外可知。伏思救荒無奇策，惟督撫及有司親民之官，實心實力，方克有濟。乃各州縣未嘗不設廠，未嘗不施賑，而或委任佐貳，或假乎胥吏。所設之廠，或遠離村鎮，窮民奔走待食，或得或否，凍餒顛斃者，皆所不免。國家良法美意，一入俗吏之手，霑實惠者，十不及五。即有一二賢能有司，循撫周至，而他境流氓，聞風畢集，日聚日多，轉難措手，此督撫不能眞實愛民，下亦以應付塞責，一切皆屬具文。臣請敕下督撫飭有司，隨地撫綏，毋致流離失所，去年所淹之地，積水未消，宜設法疏導，以工代賑，然後借給牛種，資其耕作，倘乃因循侵蝕，有流氓，有曠地，即重治督撫州縣之罪……

……」等疏。俱爲御史進言建議之實例，其載諸史冊者，恆見不鮮。

彈劾百官之工作　御史主要之職責，既側重于消極方面之言劾。則舉凡一御史之作爲，其足以被世人揚譽者，莫若其敢攖權貴劾貪邪之百官也。順治年間，有御史

吳達者，上書疏劾馮銘曾爲魏閹乾兒，攬權納賄，覆明稷社，請嚴治之。十四年十月御史任克溥以大理評事張我樸，李振鄴，國子博士蔡元曦等于本年北闈鄉試，竟敢厄通關節，疏劾之。張等及新舉人田耜等，皆伏法。吏科陸貽吉，以知情不檢舉，亦處斬。父母兄弟妻子，均流徙尙陽堡。康熙年間，御史錢珏奏劾山西巡撫穆爾賽罰官，多收火耗。當時不能察實，上命大學士九卿從公評議焉。二十七年御史郭琇疏劾大學士明珠，背公營私諸大罪。帝震怒立革明珠職。咸豐廿年有翰林院編修丁惟禔者，于放差後，有太監張秀林持票向索謝銀，編修饒士騰亦與聞其事，經御史林紹年察覺，奏劾之，上命福昆查辦，至是訊鞫得實，饒士騰服毒自盡，請褫丁惟禔職，論太監張秀林如律。同治末年御史陳彝以侍講王慶祺，素行有虧，疏劾之。上命革慶淇職，且永不叙用。光緒年間御史李廷簫奏言：『劉嶽昭以奉旨入覲之員，率意躭延，規避取巧，下部議革職。二十年十二月御史安維峻奏參李鴻章，詞連太監李蓮英。御史楊崇伊參劾翰林院侍讀學士文廷式，『遇事生風，廣集同類，

譏論時政，幷與太監文海結爲兄弟情事。」諭旨亦謂其召見時，語多狂妄，遂予嚴譴，凡此種種，俱爲御史彈劾百官之明例。

禮儀之工作　御史不獨于百官有所彈劾之工作，即禮上之工作，獨爲常定之事。若遇皇帝舉行大祭祀與朝審時，御史則爲侍儀，朝會時亦如之，皇時御經筵時，亦如之，臨雍亦如之。

監試之工作　國家舉行科舉，恆以御史爲監試員，如大挑舉人時，以御史四人爲監試也。順天鄉試，內廉監試者，爲御史二人也。外廉監試以御史四人承之也等等。俱爲御史監視之常例。

行政性質之工作　御史工作，除上述數種外，尚有奉上命爲武官，行政官，或謝官者，如雍正五年，上命四川陝西雲南各遣兵進西藏，以左都御史查郎阿，副都統邁祿經理一應軍務。如康熙時上命左都御史朱軾，攜銀往山西散賑。光緒三年八月，吉林駐防侍衛倭興額家爲盜刦，其母誤指盜爲居民傅洵魁。導官兵往捕，而其族

入齊廣貞與傅洵魁有夙怨，乘機栽贓，地方官吏知之，擱置不問。後與額遂以釋犯被誣，控于都察院，上命崇綺偕侍郎馮譽驥往讞之。

統觀清室之御史，其工作皆有特殊之功勛，不特于政弊有所芟除，卽舉凡一切有利民生之計劃，均有所進言。他若禮儀工作，監試工作，俱有助于政事。他若大獄沈冤之不明者，御史叢俱能歷歷求其平反。雖云各朝之政治，未能見異常之清澄，但經御史之監勤，已有不少之促進矣！然猶有未盡善者，卽御史間或不敢直議權貴，而仍不能盡除政弊。論者每謂此乃其溺職之明徵，實則不然，蓋清季御史在法律上，固有彈察官邪之權，然每每無相當之保障！如御史安維峻劾李鴻章及李蓮英反而坐罪者流。史不乏明例。因此御史之于權貴，每感寒心，而不敢盡其彈劾之責。御史制度，本身之缺點，有以致之，又奚怪夫御史之不盡其責也耶？總之，從事例上之觀察，御史之工作，於政治之盛衰，有魚水之關係存焉。吾人若沽定其價值，每以為不甚明著，猶吾人之於水石，未感其有若何之價值似者，然一旦如無此物，則

人類必無以存。觀此，則御史之制，其存在也，有不能描摹之價值具焉！其工作之效果，即此價值之具体之表現也。然則御史之制，不特時間上有其一定之價值，卽空間上亦有價值存也。謂之爲超時間與空間之制度，允非過語！

㈠見皇朝經世文編

㈡見清代通史卷中第一篇

本章事例參攷

淸史列傳

皇朝經世文篇

清代通史

清史綱要

大淸會典

清都察院御史之人選

人選人選，素爲我國治政治者之所重視，蓋我國古代政治，每重人治，以爲得人則治，初弗計所謂法治者也。如論語：『政者正也，子帥以正，孰敢不正？』㊀大學：『上老老而民興孝，上長長而民興弟，上恤孤而民不悖。』中庸：『君子篤恭，而天下平。』㊁孟子：『君子之守脩其身而天下平。』㊂中庸更進而明言曰：『其人存則其政舉，其人亡則其政息。』㊃此實爲儒家之見地，然與儒家之思想相背者卽爲法家，若韓非子申不害之徒，俱爲法家之中堅。彼輩嘗言曰：『有道之君，善明設法，而不以私防者也。而無道之君，既己設法，則舍法而行其私者也。……爲人君者棄法而好行私，謂之亂。』㊄此我國兩派政治思想之所以水火不相融者，亦有所以來由。儒家根本輕視法度，不重制式。而法家則爲任法而不任智，乃此兩種極端之見解，難昭一定之公允。獨愼子則兼此二派，以爲二者均宜倂重。彼嘗言曰：『堯爲匹夫，不能治三人。而桀爲天子，能亂天下，吾以此知

勢位之不足恃！而賢智之不足慕也！』㊅綜究之實際，我國政治之運用，多受儒家之影響，以爲得人則治者，歷世君賢相能之例，與夫人民之見解，昭昭然明證昔日國民意識之傾向，抑亦人治之信條之所以久恃不潰者之基也。迺近代之主法治者，則謂全慧全能之人，往往曠代不獲一覯，政權世襲之制，益增人選之難，明主少而闇亂多。人治實不足恃。救此之弊。厥惟法治。以爲求理想之法以待治人易。求理想之人以作治法難。㊆此固有相當之理由，然人選爲醫者之喩，法治爲良方之喩，雖云徒有良方，卽足以制病，而醫者之存立，固未嘗無裨於病也。是無怪近代行政學者，對於法治及人治俱爲重視也。吾人以最淺之例爲喩，卽可知兩者之存在，匪特無所悖逆，抑爲相輔相濟而趨於一共同目的也。猶主權之寄託於行政，立法司法三機關。非有以分裂之意，實以一體而三方之表示而已。其同促主權之實現，視人治法治之同求「政舉」之目的何殊？故今之治行政學者，每每不薦新見，而仍主其人選之重要者。佛底氏 Ordway Tead曰：「人選者爲任何組織之人類互相關係，以最

少精力與衝突，而得最大的必需的生產額，及工作人利益之方向及平衡也。」(八)
Personal Administration is the direction and co—ordination of the human relations of any organization with the view of getting maximum necessary production with millinum efforts and friction and with Proper regard for the general well-being of the workers 不論私人及公家之組織，(政府)其求人選之目的，總不外求敏捷Efficiency與經濟。Economy而政府組織之人選，猶重敏捷。所謂個人之敏捷者，客萊德Robert C. Clothier有一定義曰：『個人敏捷者，爲一種混合品。其中包有各種之頭腦，康健之身體，熱心，朝勃之氣，合作能力，良好人格，及優美品性。』(九) 證諸我國昔日之條件，多有相背。蓋我國昔日根本無此觀念，即或有之，所以個人敏捷者，皆以淸廉爲重。類多偏於消極方面之條件，如兩袖淸風者是。世之頌揚官吏之成績，多以其廉潔爲據。殊不知此廉節爲官吏本應之態度，何敏捷之足云？疇昔吾人之觀念，每混政治與倫理爲一物。個人私道之良劣

，卽證政治成敗之分。今雖不能喩倫理與政治爲風馬牛之關係，但亦不能以魚水視之，因人選中之私德，因有簡接影響于政治，然政治之成敗，乃積極與消極勢力之相輔相制，非徒得官吏私德之盡除，卽可呈政治興盛之徵。此乃我國昔日人士對于官吏人選之誤解，遠不及歐美人士之視人選爲能否代表公意爲準，更不及行政學家之以腦力，體力，忠誠等之積極條件爲準者之較妥也。然吾國昔日官吏之中有一特殊之官吏，其人選之條件，頗能吻合我國倫理化之人選條件之觀念者，此特殊官吏者何？曰御史是已。吾人于前數章已詳明御史之性質，自不難明此消極之人選觀念，竟能適合于此種官吏也。御史爲監察百僚之官。其爲人也，不特須具才識，對于一己之私德，猶須特別之修養，不然自身不正，曷足以察人？自先腐朽，曷足以匡他人之腐朽？故御史有風霜之任，忠厚，純直，通達世務，明達事體之稱，董文用更喩御史爲臥虎。東坡贈錢顗詩，更有鐵肝霜氣之言。(十)明宣宗對御史之人選觀念，其條件猶爲全焉。彼箴御史曰『……毋尅毋頗，必由中道，毋過不及，毋以賄遷

，毋以勢攝，敦仁之存，篤義之行，冰霜之清，松柏之貞。……』更有對整個御史之價值作如左之詞者。

『霜威掃地，風憲收聲，內榮獨坐，外總百僚，生綸西掖，秉憲南牀，擢從烏府，置在赤墀，露劾滋多，霜威增重，風霜凌厲，山岳振動，犀角豐盈，豸冠峨聳，（唐會要曰肅唐乾道二年制御政臺，欲彈事不須進狀，仍服豸冠。）柏寺圖書之府，蘭臺（都察院）奏章之庭，諭鮑宣之載入，類胡廣之三登，總憲度于朝端，植風聲于天下，載黑豸以揚威　鳴縫緺而執憲，薛宣之明習文法，周處之震肅權豪，宣正殿之衣冠，肅重抨彈之寄，觀象門之步武，益尊糾察之權，鳳千仞而覽德，適逢可言之秋，豸一色而觸邪，特立正色之地。』（十一）

至若御史之身份風度，頗爲重要。康熙時，御史陳汝咸爲廣西道監察御史時，有海盜陳尙義乞降。汝咸請入海往撫。帝以近臣不宜輕涉海，不之許焉。而御史自身身份之重視猶爲意中事也。順治時左都御史吳琠嘗自重曰：『……昔賢有言，司風紀

者，當養人廉恥，不專彈劾，吾謬掌臺端，要在正己率屬，豈可見事生風，以褻憲體乎？……』一、乾隆時林明倫先爲偏修，後用薦得旨記名以御史用，方保舉御史時，同官有要之者曰：『行舉御史，不可不謁掌院。』明倫毅然曰：『御史以求而得，尙何以自樹立？』率謝不往，其自重身份有如此者！故御史之人選實宜

(一) 清廉自居

(二) 忠直剛果

(三) 通達世務

(四) 不尅不頗

(五) 不避權貴

(六) 奮勤工作

有此數品質後，方足以言得人。而此品質中，獨着重于消極方面者，因御史爲督察百僚之官，其兩目所及，必期官邪盡除。若不律身清廉，則行見賄賂賣情，督察之

意盡失然。獨定其積極方面之條件者，因御史略兼準立法及司法之權，遁此不得不有積極之條件，如勤奮工作是。但御史之督察百官，實爲主旨，故其人選之品質，寧多偏于倫理方面之道德修養也。

御史既須具若斯之條件，則其人選之應當如何，不難一索而得。淸代御史，其人選亦甚適宜，所謂剛果勁直之士，屢見不鮮者也。綜史乘所記，其人選約不外三種之出身。曰：考試的，曰：升拔的，曰：薦任的。

(一) 考試的　考試云者，乃爲御史者初須經科舉爲進士，後入庶常館受翰林官之教習，三年期滿，擇尤分別授職。每有由庶常館卒業後，即受編修(掌修國史)之職者，然後卽爲御史。(十二)如康熙時，御史蔣伊，陳汝咸，謝濟世。乾隆時，御史林明倫，陳昌齊。道光時，御史畢道遠。潘祖蔭。楊重雅。咸豐時，楊榮緒，譚鍾麟御史。同治時，御史曹秉哲，徐會澧。光緒時，御史陸寶忠等，俱屬之。

(二) 升拔的　升拔云者，以普通官吏工作有相當效果，皇帝特爲提拔之爲御史

者也。(十三)順治時進士吳璵，初選授河南確山縣知縣，有政聲，以卓異入爲吏部主事。歷陞郎中。又陞爲鴻臚寺少卿。尋轉光祿寺卿。通政司右參政。後又擢爲右通政。旋任太僕寺卿。越三月擢爲左都御史。康熙時貢士靳讓，曾被選授浙江宣平縣知縣。有政績。以旱災而請蠲賦，民愛之甚。後尋行取山西道監察御史。滿洲鑲黃旗人傅拉塔，初爲筆帖式。旋授內閣中書，內閣侍讀。後擢授山東道御史。滿洲鑲藍旗人阿爾泰，初任兵部筆帖式。累遷職方司郎中。後司軍機方檄。日夕勤勞。旋擢光祿寺卿。又旋署內閣學士。又充平三逆方略副總裁官教習。擢爲兵部侍郎。兼管佐領。尋以政績頗佳，擢升爲左都御史。進士陸師，受河南新安縣知縣。又任江蘇儀徵縣。判訟有神明。……旋辭去。比入對，康熙帝溫諭有加。試制舉文一首。取第一。授吏部驗封主事陞員外郎掌選。有要人求官。力持不可。尋奉命督視山東鹽務。言開採無益。罷其役。還擢爲御史。乾隆時進士顧光旭，初爲戶部山東司主事。陞員外郎後，即擢爲浙江道監察御史。嘉慶時進士費庚吉初爲禮部主事。于道

光時充大淸通禮纂修官。後即擢爲湖廣道監察御史。道光時進士吳祖昌，初以主事用籤分兵部。于咸豐三年，補主事。歷充員外郎。郎中。尋擢山西道監察御史。及四川道監察御史。進士尹耕雲，初爲禮部主事。累遷郎中。于咸豐三年，上書論京師形勢，及巡查利弊，卓卓五千言。尋擢爲湖廣道監察御史。滿洲正白旗人恩承，初爲翻譯生員，補侍衞處筆帖式。後充玉牒館謄錄。官兵部員外郎。戶部郎中。禮部郎中。內閣侍讀學士。翼長。太常寺卿，內閣學士。兼禮部侍郎。鑲紅旗蒙古副都統。理藩院左侍郎。工部右侍郎兼管錢法堂事務。時捻匪張總愚由晉渡，意圖北竄，帝諭總理神機營馬步官兵，馳往雄覇一帶扼防。後爲工部侍郎揀選主事大臣。正藍旗漢軍副都統。刑部左侍郎。正黃旗滿洲副都統。左翼總兵。佩帶正黃旗蒙古都統。戶部左侍郎，兼管三庫事務。監放馬駝大臣，以吏部左侍郎管三庫事務。帝奉兩宮懿旨，躬送宗毅皇帝孝哲毅皇后梓宮啓鑾。命署右翼總兵。旋受命恭辦惠陵工程。後署戶部左侍郎，兼管三庫事務。後又兼戶部右侍郎，管錢法堂事務。旋擢

爲左都御史。進士潘祖蔭，初受翰林院編修。充國史館協修。實錄館纂修。功臣館纂修。會試考官。侍讀。咸安宮總裁。文淵閣校理。以捐備軍餉賞戴花翎。日講起居注官。侍講學士。陝甘鄉試正考官。國子監祭酒。侍讀學士。大理寺少卿。宗人府府丞。于同治元年正月，遷光祿寺少卿。二月，擢署都察院左副都御史。貢生錢應溥，初在吏部學習，期滿留該部主事。咸豐八年時充軍機章京。……同治三年時，官軍克服江寧，以應溥贊畫有功，曾國藩保爲五品卿銜軍機處行走。上諭賞四品卿銜，賞給三品封典，以示鼓勵。仍在軍機章京上行走。後遷主事。旋補員外郎。以記名以御史用。十一年八月，奉旨加恩開缺，注銷記名御史，以五品京堂候用。十二年授光祿寺少卿。改大僕寺。十五年遷太常寺。同年六月，擢升爲左副都御史。咸豐時，滿洲白旗人榮祿，初由廕生。以主事用承襲騎都尉兼一雲騎尉。三年分工部員外郎。戶部銀庫員外郎。神機營文案處翼長。同治三年之時，充全營翼長。四年七月，統神機兵營之薊東，剿馬賊，並往營峯口鐵門關察看邊口情形。九年

賞副都統銜。管理健銳營事務。威遠隊專操大臣。正藍旗蒙古副都統。本旗專操大臣。鑲白旗滿洲副都統。七年正月，捻匪逆竄直隸，隨恭親王襄邊巡防。六月授左翼總兵。八年補鑲黃旗滿洲副都統。工部左侍郎。旋補工部右侍郎，兼管錢法堂事務。十一年充管理值年旗事務大臣。旋補戶部侍郎，兼管錢法堂事務。吏部左侍郎。正藍旗護軍統領。左翼監督。總理內務府大臣。後慈安端裕康慶皇太后慈禧，端佑康頤皇太后懿旨，皇帝天花之喜，榮祿著賞加太子少保銜，並賞戴雙眼花翎。十二月穆宗毅皇帝龍馭上賓，榮祿自請撤銷，允之，于光緒元年三月時，兼署步軍統領。三年正月，補步軍統領。十月賜紫禁城騎馬。四年，充紫禁城值年大臣。五年，擢遷左都御史。滿洲人進士宗室麟書，初爲宗人府主事。充順天鄉試同考官。於同治二年，充會試考官。六月，補授鴻臚寺卿。張家口稅務監督。太常寺卿。五常覆驗。陳陵贊讀。等官。內閣學士，兼禮部侍郎。盛經禮部侍郎。盛京戶部侍郎。管理奉天府府尹。於光緒元年，補理藩院右侍郎。充順天鄉試副考官。轉補理藩院

左侍郎。調補刑部左侍郎。戶部右侍郎，兼管錢法堂事務。五年署正白旗滿洲副都統，旋補吏部左侍郎。六年充會試副考官。同年擢授左都御史。舉人許庚身，初考取內閣中書。七年恭修宣宗成皇帝本紀。告成。賞侍讀銜。八年記名軍機章京。同治元年成進士。旋以總理各國事務衙門保獎加司品銜。補內閣侍讀。方略館纂修。方略館提調。福建鄉試副考官。刑部湖廣司郎中。會試同考官。鴻臚寺少卿。方略館幫提，兼總纂。八年九月，仍補鴻臚寺少卿。十月繕進春秋闕解。十年補內閣侍讀學士。十一年纂編剿平粵匪方略，告成。得旨以三品京堂候補。十二年補光祿寺少卿。六月充貴州鄉試正考官。八月充江西學政。光緒元年，以校勘剿平粵匪方略，賞戴二品頂。三年回京仍任軍機章京上行走。四年補大常寺卿。七年四月擢署左都御史。同治時，滿洲鑲紅旗人文海費莫氏，初爲繙譯舉人者。取內閣中書。軍機章京。後由中書洊補侍讀。七年軍機處恭修清室檔册。奉旨以道員在任即選。嗣捻匪張總愚全股肅清，賞換花翎。光緒九年，保送御史，尋擢山東道監察御史。滿洲

白旗人宗室敬信，由宗人府効力筆帖式。同治元年，陞經歷。玉牒全書告成，奏保免補副理事官，以理事官補用。光緒元年，監修普祥峪工程出力，賞加四品。二年京察一等，記名以四品京堂補用。五年授內閣侍讀學士。正紅旗蒙古副都統。陞刑部右侍郎。左翼前鋒統領。右翼監督。兵部右侍郎。左翼總兵。戶部右侍郎，兼管錢法堂事務。後，補鑲白旗漢軍副都統，兼署鑲紅旗蒙古副都統。尋充經筵講官。後鑲白旗滿洲副都統。後兼署戶部左侍郎。復署正藍旗滿洲副都統。吏部右侍郎。兼復署正藍旗滿洲副都統。十四年九月，禮部奏上大婚典禮，核擬疏漏，懿旨下部議處，尋議降四級調用，加恩改為革職留任。後調戶部右侍郎，兼管錢法堂事務。十五年調吏部右侍郎。七月兼署禮部右侍郎。後充會試知貢舉主。旋補左翼總兵。六月以吉林官紳互訐，上令其偕侍郎汪鳴鑾往讞之。尋奏論如律。十二月兼管三庫事務。十七年一月，調鑲黃旗滿洲副都統。旋擢署都察院左都御史。以上種種事例，俱為御史由普通官吏，行有政績，而升拔者。多為書生之流，獨滿人御史，則什

九為武夫，此乃種族成見，實則御史之任，不宜于武夫者流。

(三) 薦任的　薦任云者，以某項官吏為政，有殊蹟，為他人所推崇而用薦于皇帝之前，而任用之者。(十四)如順治時進士楊素蘊，初授直隸東明知縣，以在任多記錄，兩經薦舉，預選後，即授四川道監察御史。又康熙時進士邵嗣堯，為山東臨淄縣知縣。有德政。後又署清苑縣。以齊威廉明自勵。民咸以包肅比之。戶部尚書王騭薦嗣堯清廉慈惠。行取授江南道監察御史。

吾人統計清室御史之出身，約可得此三種之人選。一為由考試而進士，而編修卒為御史。此輩多半為年壯之人。其歷世未深。一種書生本色。依未脫盡。用以言彈劾。司督察。多有嚴肅而不稍假借。一為持政有績，兼有勳勞之常官，而擢升為御史者。其人多明達世務。洞悉世情。一種週察老練之精神。異常充足。惟用以言劾。固未嘗不可。但似以其過於老練。遇事往往無年壯書生之果敢直前。但彼輩若以諍諫，司法，為任，則其成就恐較初履仕途之進士為愈也。一為政績良好之常官，經

人之推薦，見信於帝皇而任爲御史者。其人多良材，善以持政。故其存也，兼有新進考試而得御史者之風度，及因政績良佳，而升爲御史者之經驗之長。所謂併二美者。惟史乘所載，此項推薦之御史，殊不多覯耳。今姑不論此三者之良劣，而其人選之條件，多偏於消極方面。如不尅不頗。不憚權貴。廉節自居等等。然積極方面，亦未嘗不力顧及也。而其他官吏因政績殊異因而見用，此亦即勤奮工作，忠誠，熱心，勇敢所致。此類條件，其視客萊德氏Robert C. Clothier之個人敏捷要素，有何伯仲之可分？故曰御史之人選，不特于歷史事實上，明證其具有消極與積極之條件，即今後之監察性之人員，亦應取法夫此也。然則御史人選之適宜，不待今日行政學者之言喻，已有其事實之先見矣！惟純監察性之官吏，竊以爲其個人敏捷，固爲重要，然才識一項，猶宜廣涉有之，蓋今後之監察官吏，似不徒若昔日之只重監察百司之私德。若各司之工作，猶亟待夫監察人員之監視也。然則，監察官者，其智識實須百倍于常官，不然監察云者，仍不免陷清代專劾私德之故轍也。猶有進者

．監察官捨此二大原則外，其年齡亦頗有關係；竊以為監察官以年青之人任之為宜。因青年入世未深，少有經歷。遇事祇求理直，不稍曲徇。往往因此而著大效。此入選一章結論餘波。雖云「年齡」為渺小之事，要其嚴重有星星之火，足以燎原之可能，究屬類否此喻？則有待於實驗主義家Pragmatist之試驗矣！

註（一）見論語
（二）見大學四書
（三）見四書「孟子」
（四）見四書「中庸」
（五）見管子君臣篇
（六）見韓非子難勢篇引
（七）見陳茹玄著民國憲法及政治史第二章
（八）見Whiti. Public Administraition

(九) 見Whiti: Public Administratrion

(十) 東坡贈錢顗詩曰「烏府先生鐵作肝霜風捲地不知寒」見淵鑑函類卷八十八御史臺總載三

(十一) 見淵鑑函類卷八十八御史臺總載三

(十二)(十三)(十四) 見清史列傳及清史綱要等書歸納各事例之定論

本章事例大抵參攷清史列傳及清史綱要二書

第八章

清都察院御史之薪俸

我國昔日官吏，其薪俸之規定，非今若也。蓋昔日之官職，以品秩爲標準，祇求品秩之多寡，而決其薪俸之厚薄也。非若今日之某某官職，按官職名而取其應得之酬貲，如科長三百，科員二百餘者。且昔時官俸之菲薄，實有不近人情者。陶靖節以不願爲五斗而折腰，棄官他去，斯亦足以證昔代縣宰之俸薄，其他可知矣。卽明代官制，號雖上仿成周，而俸給則大遠于古額。㊂清室官俸，一仍明代之寡薄，所謂正一品官秩者，歲祿祇一百八十兩。任源祥有謂此三公之俸，已不及漢太守實食之數。（註：漢太守號二千石，實食千二百石。）顧炎武尚謂清之制祿，不過唐人之什二三。㊁其菲薄可想而知矣！左都御史，爲一品官員，所得之祿，歲俸銀一百八十兩，俸米九十石。乾隆時代，尚有一倍賞給，曰恩俸者。左副都御史，爲從三品，歲俸一百三十兩，俸米六十五石。右都御史，爲外省總督兼銜，不支御史正薪，祇得總督養廉薪額萬餘兩。（註：各省總督，俸銀不定

，若直隸總督爲一萬五千両，江蘇總督爲一萬八千両。）甘肅雲南總督，爲二萬両，福建總督，爲一萬三千両。右副都御史，爲外省巡撫兼銜，亦祇得其巡撫薪額約萬餘両。（註：各省巡撫之薪金，亦非一律，若山東山西河南，三省爲一萬五千両。江蘇，浙江，湖北，安徽，湖南，廣西，雲南，貴州，各省爲一萬両。福建，廣東，爲一萬三千両。江西，陝西，爲一萬二千兩。）掌印給事中，及給事中，俱爲從五品秩，歲俸八十兩，俸米四十石。此外尙有恩俸若干。掌印監察御史，及監察御史，俱自乾隆時代起改爲從五品，歲俸八十兩，俸米四十石。經歷，與都事，俱爲正六品，歲俸六十両，俸米三十石。筆帖式與六科筆帖式，俱爲七八九品不等，歲俸約四十餘両，俸米二三十石而已。巡視京通各倉科道，鹽課御史，漕務科道，臺灣科道，五城科道，俱爲御史或給事中主之，故爲正五品，歲俸銀八十両，俸米四十石。兵馬司正指揮，爲正六品，歲俸六十両，俸米三十石。副指揮爲正七品，歲俸四十五両，俸米二十二石半，茲特列表以明之。

官職	品秩	薪俸
左都御史	從一	歲俸一八〇兩俸米九〇石另恩俸
左副都御史	正三	歲俸一三〇兩俸米六十五石另恩俸
右都御史		取總督薪歲銀萬餘兩
右副都御史		取巡撫薪歲銀萬兩左右
掌印給事中	正五	歲俸八〇兩俸米四十石
給事中	正五	同前
掌印監察御史	從五	同前
監察御史	從五	同前
經歷	正六	歲俸六十兩俸米三十石
都事	正六	同上
筆帖式	七八九品不等	歲俸約四十餘兩俸米二三十石
六科筆帖式	同上	同上
巡視京通各倉科道	御史或給事中	歲俸八〇兩俸米四十石
鹽課御史	同上	同上
漕務科道	同上	同上
東省科道	同上	同上
臺灣科道	同上	同上

五城科道	同上	同上
兵馬司正指揮	正六	歲俸六十兩俸米三十石
副指揮	正七	歲俸四五兩俸米二二石半

夫清室官吏之薪俸，其酬報共有三項：曰俸食，曰養廉，曰公費，俸食者，國家酬庸官吏之正薪也。養廉者，國家以官吏之俸給過少，爲養廉計，別授以銀，補其俸食之不足也。在京文官，則于正俸外，加增一倍賞給，曰恩俸。然往往其數不多，不能與外省之督撫者相擬比。外省文官，如督撫等之養廉費，曰公廉。其數動以萬計。武職初以分執兵丁名糧爲養廉，動以千兩計，數亦鉅也。惟乾隆四十八年，始照文官例議給，所擬兵餉令挑補實額也。公費者，名辦公之費，實亦官吏之囊物也。都察院之官吏，既爲京內文官，其俸給之菲渺，實意中事耳。惟右都御史，及右副都御史之薪金，較最尊之左都御史，猶數百其倍，其不平之待遇，有如是者，良可慨也！原夫當時之薪金，一品至九品之間之差數，尙非過鉅。蓋一二品間之差別，祇廿五兩耳。論其指數之相距，頗合行政學上分級 Classification之原則。（註：

分級利益中，由各級官吏薪金之差異，依其工作之性質而定焉。）惟官吏之薪津，以年為標準，未免有違夫科學化矣。何則（官吏之任期，固有一定之時期，但其任事，原不限于一年者。若中途瀆職，儘得隨時撤任，而中途被黜之人，其果取一年之俸而去乎？抑果不取分文而去乎？是誠不經之至矣！故當時之以年為計薪者，殊不足以為訓，何待言述。

本來，薪金問題，求其合夫科學化及公平者，殊非易易。英國以前，有所謂酬資委員會 Committee on Pay 者，窮年累月，研究規定薪金之方法，僅得一模凌之原則，曰：雇用者Employer 須付與被雇用者 Employee 其應得之必須，及維持良好吏治之必需費。The employer should pay what is necessary to recruit and retain an efficient staff此說也，未免言之過為籠統，而無具體之主見。規定薪金之難生活斯可見！言夫薪金之規定，吾人首即遇無數待決之問題。若以何物為定薪之標，于，若以何方始足使各齊其公平也，若各級官吏間薪金差異如何比例也，若沽計準也

程度與薪金之關係也，官吏之家庭之大小也，男女之本能也，（自女權發達後，女子亦得為國家之官吏，）若予官吏于相當控訴薪金不公之機會也，保障工作人員也，俱隨規定薪金之問題而發生之諸問題也。分級專家，海根氏 Griffen Hagen 對此等問題，有所解決，綜其方法，不外三大原則：

（一）薪金之規定，須依大家利益為根據，定公平之數。

（二）薪金之規定，捨顧及雇者與被雇者之利益外，納稅者（人民）之利益亦須顧及。

（三）薪金之規定，須依資格，責任，經驗，學識等不同而各異。

準此三大原則，而沽定清都察官吏之薪金，吾人得一批評式之結論焉。都察官吏，其性質為特殊者，其職責亦為特殊者（因普通官吏，均與人民發生關係，都察官吏，則其職責，泰半為官官關係，如彈劾官邪，督察百司。）自宜得相當豐厚之薪金，使其生活無所歉慮，一心致力于督察，心不外鶩也。今清室都察官吏，其最低之

官，如左都御史者，年俸僅爲一百八十兩。計每月約不及二十兩耳，雖云當時生活程度甚低，然箋箋二十兩者，曷足以供八口之家哉？是無怪勒索疊出，賄賂公行也！且也，薪金過低之弊，足以使賢能者，不願晉身仕途，而別圖別業，此英國官吏薪金之特高，賢者雲集，專家蝟聚之所由也。今粵之民廳巡察，月薪二百四十元，辦公費百餘元者，㊂以數計之，似比諸清之東省巡察，爲勝十籌矣！殊不知今日我國官吏之薪金，名雖較昔遞加百倍，實則以生活程度作購買力比之，二三百元者，用之于清季之生活程度低下時，誠綽綽乎有餘矣。用之于今日，則供八口之家者，已感不勝拮据之憾！此薪金與生活程度之密切關係，治薪金規定學者，不可忽之也。竊以爲此項巡察官吏之性質，宜爲一秉至公之人，其行動言論，猶司法官吏之一語定讞者也。自宜厚其俸給，優其贍養，則上免導欺之咎，下裕養廉之資，非甚不肖，雖犯贓者，亦寡矣。古者制賦，原以爲宗廟朝廷百官五禮之經費，後世兵制不善，費天下大半之賦，又或者耗于侈靡，耗于乾沒，而不知察。獨嗇百官之俸以爲

儉，果足以爲儉乎？食之者寡，豈是之謂乎？若果人稱其職，職稱其官，而祿亦與之相稱，不亦宜乎？不然，顯導之欺，陰縱之貪，朘民膏以爲利，而禍亂從之，盜賊煩興，兵革不息，費耶？儉耶，識者自能見之矣！

本篇大概參攷

清代通史卷中第三百八十八頁

羅隆基博士行政學講演錄

註㊀見任源祥制祿議　皇朝經世文編

㊁見顧炎武俸祿　日知錄

㊂見十八年粵省民政廳巡察條例

第九章

清都察制度與當時之吏治

政治之運用，每以積極消極相輔相克而成，前己熟論之矣，蓋政治運用固以積極作用爲主，而消極作用，亦無得缺焉。幸而我國自秦漢以還，己有此完美之消極作用，相沿成例，無世無之。而各代之吏治，其因都察制度而逞其改進之態者，恆可見諸史册。唐代御史，尙可以不必依據實證而作風聞彈事。而北齊間有御史沈約其人者，其彈劾王源時，僅稱「風聞東海王源。……」其權威之伸展，殆可以極度喻之！且御史不特可以于事實發生後提出其彈劾之章，抑于事實發生前，亦可彈劾之，此御史之消極之限制作用中多少含有似積極性也。然則，消極之限制如斯之嚴格，而當時吏治之見佳者，殆亦意想中事耳。清室御史，名義上頗受保障，雖云歷朝帝皇，間有刻薄成習而苛待御史者，然御史如安維竣輩，均先後出現，彈劾劣吏貪官，每每不稍憚懼，一勇往前，執其消極限制之作用。故順治時大理評事張我樸等之伏法，康熙時明珠大學士之見革等，何一非消極政

治作用之表現其權威耶？何一非都察制度精神之具體表現耶？吾人縱不能沽計當時吏治之成績，至少可度此等消極之限制後，減其不少之政弊。惟吾人以史乘觀之，清代吏治，從積極言，實不足道！中樞之官，類多跋扈乖張者流，如張廷玉，鄂爾泰，于敏中，和珅之徒。其貪黷專橫，幾無擬比。雖云御史有彈劾之權，然每以帝皇寵臣關係，輒反因彈劾坐罪者，不勝其數。是以御史姑即有其權力，然而行使，每不無顧忌。充其量，亦只能匡一部份之政弊，挽一部份之頹風而已。然則，都察制度，直無成效之可言。曰，不然。都察制度其本身之價值，有不待詳喻者。然其本身之有價值，固未必能期良好之吏治也。吾人業已諗知吏治之良善，有積極與消極二者之湊合而成。今都察制度，祇能匡吏治之消極方面，若其積極方面如出身入仕等，俱爲其力所不及。清庭君主，以異族入主中華，任用滿人，置于重位，以圖鞏固其勢力，故劣吏如和坤，鄂爾泰等，俱見重用。此吏治來源不清一也。清庭以貪佞爲懷，耆用浩繁，遂太開捐納之途，賣官鬻爵，屠夫走卒之輩，俱得身列仕途

，貪黷專橫，由此而生，此吏治來源不清二也。官吏薪俸菲薄異常，一知縣之俸，月不數兩，圖活尙難，遑論爲政？于是勒索徒起，名目繁多，門包茶儀，不一而足。上下交征，政實日蹙，此吏治來源不清三也。凡此種種，俱爲吏治頹敗之源，雖有御史之彈劾，巡撫總督及其他上司之督劾，然終無根本之振作，此清代吏治之不良，非以都察官吏之不肯盡職，實以其來源之不清也。今後監察官吏，儘可行其彈劾之權，但若必期良好之吏治者，則非清官吏之本源不可。不然，徒治其標，而不救其本，實非上策，尤爲難期其成者也。

結論　一制度之良劣，學理方面之探求，適足以爲定論。而事實運用之結果歸納而成定論者，其準確尤爲昭彰。吾人平日治國際公法之學，每有兩種之方法：一爲專尙原則之研求，一爲專尙事實案件之摩索。二者過偏，固非至策。然略重事件而研求之，似較有效果也。蓋溯古證今，前車之成敗，歷歷在目，雖云古代希臘之城市共和國情形與今日廿世紀科學昌明之各國共和政體之情形不能同日而語，然其「民意」爲歸之原則，則可恆古今而不變，置四海而皆然者也。我國御史制，雖遠始自三代之時，但遜清之制，方允大備。而遜清之于此日，雖云幾經革命，情勢大異，然事實上觀之，則未盡然。袁氏之肅政廳，近日之監察院，其精神所指，得非清都察制度類似耶？抑吾聞之，英儒蒲徠士J.Bryce曾有言曰：『……全世界之上，莫于一定時間內，全爲歐洲思情或生活所彌漫，獨人口繁多之中國，則或可以免此。蓋其有若斯之人口，良足以于數代或數世紀拒此歐風之漫染……。』㊀此乃蒲氏卅

年前之言論。良以當時我國時在清季，墨守成規，自滿自足，外人對之，自有此項論調。十數年來，革命以還。國人思想每每崇慕歐美。憲法也，議會也，內閣也，靡不力倣外人。然不論日本式之憲法也，不論奧國式之憲法也，不論美利堅式之憲法也，其貿然見用于我國者，則所謂日本式，奧國式，美國式，俱盡失其原有意味，而成四不相之物。袁氏之脅廹國會，議員之自甘賣身者，歐美總統議會，何嘗有此怪狀？可見南橘北植，其不變質者幾希？而我國國人，自與外人通往來後，即覺彼輩為可畏，于其昔日視彼輩為蠻夷者，一變而敬服之若天聖。先倨後恭，既非至道。而一悲致事事效顰，似非歐美制度思想而不用者，則其反常之心理，宜其百試而百敗也！吾人對于過去朝代之腐敗制度，罔宜一劃而盡，蓋非如此無以言改進，更無以言革命也。然宇宙間事，决不能不顧過去之歷史，及目前之環境而遽加以革者。此英人之所以獨重沿習 Tradition 而見治也。我國人民久處專制淫威之下，一旦鼎革，入于民治之途。政出自民，誰不同聲欣躍？故前朝制度，悉為芟去。新頴

未嘗之制亟見施行，棄舊迎新可謂盡矣！然事實竟有大謬不然者，所謂憲法之保民樹治基者，袁氏反因而假借。所謂民意之議會，反因之而賄選。盲慕新制而好新法者，前車之鑒，明如日月！然則吾人將墨守成規，故步自封乎？曰不，我國政治制度，確爲最退步者流。三權之分，不過念藏之事。保障人權之憲法，以及其他應有之設置，均未有成。若再故步自封，得無復古之譏。自促其亡之虞乎？故吾人對于任何政制之改革，莫不異口而表同聲之贊諾。惟吾人於改進政制時，切勿忘自己過去之歷史，目前之環境。採用他人之制度，尤當先審其是否適於吾國之國情？然後採其所長，補己之短。行見立法機關，與英美之精神相併美！行見司法尊嚴，與美大理院相遙峙！而同時吾人對于過去之政制，其有特殊之成效者，試其是否適吻目前之環境，採其成效之點，而仿用之。行見保甲之制，連坐之法，運用自如於今日鄉黨中也！且一民族有一固定之性格，其影響於政治，自有其適應之關係。安格撤遜民族之尙保守，致有英人之獨具之柔性憲法。拉丁民族之尙情感，致有數次大革

命及歷次倒閣之發生。此民族性與政治之密切關係之明徵也。民族己有其一己之性格，而政治之設施，自必有其相因之適應。我國歷代帝皇之嬗遞，而不形成社會人心之大亂者，其成功之點，多少有偏於保持原有之制度也。我國邊陲官制，每有土司之設，亦爲保持蠻人之制度之旨也。細察我國過去朝代之制度，雖泰半不甚可取，然有一二之特殊效驗者，則未容一筆之抹殺。都察制度，斯其一耳，歷世相沿成例。無世無之。而成效之可觀，實爲吾人意料所不及。若今日之監察制度，其精神泰半仿此。此足見一種制度成效己具者，實有不容歧視者矣。猶英人之一方言議會政治，一方固留英皇而不令之消滅也。且都察制度其重要職責，不外監劾官邪，呈清吏治。在我國今日教育不發達之時，官吏固可由民選。但彈劾及罷免權之行使，恐非易易。故宜另一政治機關以爲彈劾罷免之用。蓋今日官吏，每有專門化之趨勢，其政策得失，似非一般人民所能密察。故其得失宜由專門學識之監察官爲之審查。此猶大陸國家之于行政人員之被控，另有行政法院之受理也。若一旦將彈劾官吏

及罷免官吏之權，付諸人民，良恐其運用不敏，反而見絀耳。然則監察制度之成立、有不待須臾之遲緩者矣。吾人於監察制度未作具體計劃之前，首宜審視過去施行之成績，詳其得失，指其舛誤而後已。

清之都察制度，其原則甚佳。惟其缺點之處，亦復不少。從：

組織言　則清室之制，頗爲週詳，但各州縣御史之設制不週，未免美中不足耳，今後苟設監察官吏，則小至一縣之微，亦宜廣置察官，以匡官邪，以敦吏風。

政府之地位言　清都察院之地位爲中樞之佐理部而已，而御史之言劾，又無實際之保障，且言劾之效果，又須視君上之喜怒而定。故其地位殊不足以圖發展，竊以爲此項監察官，其舉措之尊嚴，實不宜繫於一人之喜怒。故今後監察院宜與行政，立法等機關並立。其監察官一方可以彈劾一切官吏，同時亦宜有司法的審理權，不必仰息於系統，亦無[illegible]息於法院。

職權言　清御史之[illegible]繁，如糾儀，司法，立法，及監劾等權。雖秦半專尚彈劾，

然此外女奚[illegible]職權，正復不少。紊亂精神，莫此為甚，致其行事，每每因此而減[illegible]監察官，只宜具監察與彈劾及司法之權如準立法及糾儀權等，均不[illegible]

人選言　清代御史人選，大抵勁直清廉之士，頗為適宜。惟近代行政，首重專門技術，監察此輩之人，自宜具專識，不然，徒恃一己之廉直，又有何補？故今後監察官，一方自宜律身廉節，一方猶須廣具專門之學識。

活動言　清代御史之活動至足稱道。不憚權貴。不避寵奸。監冒死猶敢言制，至可風也！今後察官，苟能一本斯旨而行，監察制之成就，可待。

俸給言　清御史之俸給至薄，養活為艱，殊非得計。且御史之官，為特殊之性質，其尊嚴與法官等。苟不優其贍養，實難期其清廉自守，抑不足以促其盡職也。今後之監察官之薪俸，宜依據科學化之計算法而定之。其數額宜較同級官吏為高，庶良善有為之人，得以一心致力於斯業，而彈劾之事可期理想之成功。